



Jean Monnet
Centre of Excellence
JMCoE-USC



Co-funded by the
European Union

CAZACU VITALIE
BĂDĂRĂU ELENA
TODOS IRINA

INTEGRARE EUROPEANĂ

Note de curs

Chişinău, 2026

Jean Monnet
Centre of Excellence
JMCoE-USC

Co-funded by the
European Union

CAZACU VITALIE
BĂDĂRĂU ELENA
TODOS IRINA

INTEGRARE EUROPEANĂ

Note de curs

PRINT CARO

Chișinău, 2026

Note de curs a fost publicată cu sprijinul Comisiei Europene în cadrul implementării proiectului educațional **Centrul de Excelență Jean Monnet 101126909 - JMCoE-USC.** Aprobat spre publicare de către Catedra de Științe Economice Facultatea de Economie, Inginerie și Științe Aplicate a Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu" din Cahul, pv. Nr.6 din 15 ianuarie 2026.

Recenzenți:
Alexandru CAUIA, doctor habilitat în drept, profesor universitar
Tatiana GRUNZU, doctor în științe economice, conferențiar universitar

Note de curs *"Integrare europeană"* constituie un studiu elaborat în baza analizei sistemice a literaturii de specialitate, ce reflectă un studiu elaborat în baza analizei sistemice a literaturii de specialitate, care reflectă evoluția conceptuală, juridică, instituțională și economică a procesului de integrare europeană, precum și transformările recente ale Uniunii Europene în contextul provocărilor globale contemporane.

Lucrarea este destinată studenților, masteranzilor, doctoranzilor și celor interesați de integrarea europeană și securitatea alimentară.

Sprijinul acordat de Comisia Europeană pentru elaborarea acestei publicații nu implică aprobarea conținutului, care reflectă doar opinia autorilor și nu implică responsabilitatea Comisiei pentru utilizarea informațiilor conținute în lucrare.

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

©Vitalie Cazacu, Elena Bădărău, Irina Todos 2026

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR..... 10

INTRODUCERE 11

TEMA I: EVOLUȚIA INTEGRĂRII EUROPENE ȘI CONCEPTELE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI UNIUNII EUROPENE. 15

1.1. Geneza și evoluția ideii europene în context istoric și politico-instituțional.....16

1.2. Dinamica etapelor și a formelor integrării economice în Europa Occidentală: de la cooperare sectorială la piață unică. 19

1.3. Fundamentarea și consolidarea celor patru libertăți fundamentale ca piloni ai Pieței Interne a Uniunii Europene. 21

1.4. Uniunea Economică și Monetară și arhitectura guvernanței economice europene: convergență macroeconomică, coordonare fiscală și mecanisme de reziliență. 24

1.5. Integrarea europeană în secolul XXI: procese de extindere, integrare diferențiată și transformarea structurală a Pieței Unice. 25

1.6. Concepte fundamentale și principii structurante ale dreptului Uniunii Europene. 27

TEMA II: TRATATELE DE CONSTITUIRE A UNIUNII EUROPENE 33

2.1. Fundamentul juridic al Uniunii Europene.....34

2.2.Tratatul de la Paris și începutul integrării europene 37

2.3. Tratatele de la Roma (1957): relansarea integrării europene prin economia pieței comune.....39

2.4. Actul Unic European.....47

2.5. Tratatul de la Maastricht 56

2.6. Tratatul de la Amsterdam 58

2.7. Tratatul de la Nisa.....61

2.8. Tratatul de la Lisabona 65

TEMA III: INSTITUȚIILE UNIUNII EUROPENE ȘI PROCESUL DE ELABORARE A LEGISLAȚIEI..... 74
3.1. Arhitectura instituțională a Uniunii Europene: distribuția competențelor și mecanismele de echilibru interinstituțional. 75
3.2. Instituțiile fundamentale ale Uniunii Europene: structură, competențe și responsabilități funcționale. 77
3.3. Procedura legislativă în Uniunea Europeană: etape, actori implicați și mecanisme decizionale. 79
3.4. Categoriile actelor juridice ale Uniunii Europene și regimul aplicării lor în ordinea juridică europeană și națională. 80

TEMA IV: SISTEMUL JUDICIAR AL UNIUNII EUROPENE ȘI PROCESUL DE APLICARE A DREPTULUI UNIUNII EUROPENE.....84
4.1. Curtea de Justiție a Uniunii Europene: statut instituțional, structură organizatorică și competențe jurisdicționale 85
4.2. Acțiuni și proceduri jurisdicționale în fața Curții de Justiție: mecanisme de control al legalității și de asigurare a respectării dreptului Uniunii. 88
4.3. Procedura trimiterii preliminare și garantarea interpretării uniforme a dreptului Uniunii Europene. 90
4.4. Implementarea și aplicarea dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre: principii, obligații și mecanisme de control. 92

TEMA V: LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR ÎN PIAȚA INTERNĂ A UNIUNII EUROPENE. 100
5.1. Fundamentele juridice și sfera de aplicare a Pieței Interne: delimitarea noțiunii de „marfă" în dreptul Uniunii Europene.101
5.2. Obstacolele comerciale incompatibile cu Piața Internă: interzicerea taxelor vamale, a taxelor cu efect echivalent, a restricțiilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent. 103
5.3. Regimul derogărilor și al justificărilor: articolul 36 TFUE, cerințele imperative de interes general și aplicarea testului proporționalității.....105

5.4. Armonizarea legislativă și principiul recunoașterii reciproce: mecanisme de integrare juridică, aplicare și remedii jurisdicționale.....106

TEMA VI: LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR ȘI CETĂȚENIA EUROPEANĂ..... 112

6.1. Fundamentele juridice și domeniul de aplicare al liberei circulații a persoanelor în Uniunea Europeană. 113

6.2. Dreptul la liberă circulație și ședere în Uniunea Europeană: condiții, limite și garanții juridice.....115

6.3. Statutul lucrătorului în dreptul Uniunii Europene: drepturi, egalitate de tratament și coordonarea sistemelor de securitate socială. 118

6.4. Cetățenia Uniunii Europene și protecția drepturilor în contextul mobilității transfrontaliere. 120

TEMA VII. PRINCIPIUL SUPREMAȚIEI ȘI EFECTUL DIRECT AL DREPTULUI UNIUNII EUROPENE..... 126

7.1. Autoritatea dreptului Uniunii Europene și fundamentarea unei ordini juridice autonome și supranaționale.....127

7.2. Principiul supremației și efectul direct al dreptului UE: condiții de aplicare, limite doctrinare și implicații în ordinea juridică națională. 130

7.3. Asigurarea efectivității dreptului Uniunii: interpretarea conformă, înlăturarea aplicării normei interne incompatibile și garanțiile protecției jurisdicționale.....132

7.4. Răspunderea statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene și mecanismele instituționale de control și conformare. 134

TEMA VIII. DREPTURILE FUNDAMENTALE ÎN ORDINEA JURIDICĂ A UNIUNII EUROPENE. 139

8.1. Fundamentele normative ale protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană: valorile consacrate de tratate, Carta drepturilor fundamentale și integrarea acesteia în ordinea juridică a Uniunii. 141

8.2. Rolul jurisdicțional al Curții de Justiție a Uniunii Europene și al instanțelor naționale în garantarea drepturilor fundamentale: interpretare, control al legalității și standardul protecției jurisdicționale efective. 143
8.3. Mecanisme instituționale și politice ale Uniunii Europene pentru promovarea și protejarea drepturilor fundamentale.....145
8.4. Sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului și interacțiunea sa cu dreptul Uniunii Europene: dimensiunea externă a protecției și convergența standardelor europene.....146

TEMA IX. PROTECȚIA DREPTURILOR OMULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI ROLUL CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE. 151
9.1. Fundamentele și izvoarele juridice ale protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană. 152
9.2. Mecanisme jurisdicționale de garantare a drepturilor fundamentale în ordinea juridică a Uniunii Europene.....155
9.3. Instrumente instituționale și mecanisme politice ale Uniunii Europene pentru promovarea și protejarea drepturilor fundamentale. 158
9.4. Domenii sensibile și provocări contemporane în materia protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană. 160

TEMA X: DEMOCRAȚIE EUROPEANĂ, PRINCIPIUL SUBSIDIARITĂȚII ȘI INTEGRAREA DIFERENȚIATĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ. 170
10.1. Democrația în Uniunea Europeană: fundamentele legitimității democratice și configurarea arhitecturii instituționale.....171
10.2. Principiile subsidiarității și proporționalității: conținut normativ, mecanisme de control și aplicare practică în procesul decizional european.....174

10.3. Integrarea diferențiată în Uniunea Europeană: fundament teoretic, forme de manifestare și instrumente juridico-instituționale. 176
10.4. Implicații asupra guvernanței europene și perspective privind evoluția viitoare a procesului de integrare. 178
10.5. Dimensiunea deliberativă a democrației europene și consolidarea spațiului public european: transparență, comunicare instituțională și combaterea dezinformării. 180

TEMA XI: SPAȚIUL DE LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE (SLSJ). 184
11.1. Conceptul, obiectivele și fundamentul juridic al Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție în cadrul Uniunii Europene. 185
11.2. Politicile privind gestionarea frontierelor externe, regimul vizelor, azilul și imigrația în arhitectura SLSJ. 187
11.3. Cooperarea judiciară europeană în materie civilă și penală: instrumente, mecanisme și evoluții recente. 190
11.4. Configurația instituțională a SLSJ, mecanismele de aplicare și provocările funcționale contemporane. 191
11.5. Dialectica libertate-securitate-drepturi fundamentale în SLSJ: analiză critică și perspective de consolidare normativă. 193
11.6. Republica Moldova și Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție al Uniunii Europene: procesul de convergență legislativă și dificultăți de implementare instituțională. 196

TEMA XII: STRUCTURA INSTITUȚIONALĂ ȘI FUNCȚIONAREA INSTITUȚIILOR UNIUNII EUROPENE. 201
12.1. Arhitectura instituțională a Uniunii Europene: distribuția competențelor, echilibrul interinstituțional și principiile de funcționare. 203
12.2. Instituțiile decizionale fundamentale ale Uniunii Europene: rolul și atribuțiile Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European în procesul de elaborare a politicilor. 205

12.3. Funcția executivă și dreptul de inițiativă legislativă în Uniunea Europeană: competențele Comisia Europeană și rolul extern al Serviciul European de Acțiune Externă. 207
12.4. Instituțiile de control, jurisdicție și consultare în sistemul UE: atribuțiile Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Curtea de Conturi Europeană, Banca Centrală Europeană și ale organismelor consultative. 215

TEMA XIII: PIAȚA INTERNĂ EUROPEANĂ: PROVOCĂRI, RISCURI ȘI PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE. 222
13.1.Viziunea internă a pieței Uniunii Europene: sens, fundament și criterii de evaluare. 223
13.2. Metodologia tabloului PRO: provocări, riscuri și oportunități 225
13.3. Piața Internă a Uniunii Europene: fundamente, mecanisme și rol sistemic în viziunea internă. 230
13.4. Provocări interne actuale: implicații asupra Pieței Interne și coeziunii 234
13.5. Riscuri interne: vulnerabilități pentru viziunea internă și integritatea Pieței 236
13.6. Oportunități interne: valorificarea Pieței Interne ca resursă strategică 241

TEMA XIV. POLITICA EUROPEANĂ DE COMERȚ ȘI AUTONOMIE STRATEGICĂ. 247
14.1. Politica comercială a Uniunii Europene în contextul autonomiei strategice deschise 247
14.2. Cadrul instituțional și juridic al politicii comerciale comune. 249
14.3. Instrumentele moderne ale politicii comerciale: liberalizare, protecție și securitate economică. 254
14.4. Uniunea Europeană în sistemul comercial multilateral și reforma Organizației Mondiale a Comerțului. 257

TEMA XV: POLITICA MONETARĂ A UNIUNII EUROPENE ÎN CONTEXTUL REZILIENȚEI ECONOMICE ȘI AL TRANSFORMĂRILOR GLOBALE. 265
15.1. Politica monetară europeană în 2025: obiective, stabilitatea prețurilor și rolul în consolidarea rezilienței economice. 266
15.2. Arhitectura instituțională și cadrul juridic actual al politicii monetare: BCE, Euro sistemul și interacțiunea cu guvernanța economică a zonei euro. 270
15.3. De la integrarea monetară la aprofundarea Uniunii Economice și Monetare: reforme post-criză și mecanisme de stabilizare. 275
15.4. Moneda euro în economia globală: impact economic, integrare financiară și provocări în contextul digitalizării și tranziției verzi. 278

TEMA XVI. POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ A UNIUNII EUROPENE ÎN ETAPA ACTUALĂ: TRANZIȚIE VERDE, REZILIENȚĂ ȘI PLANIFICARE STRATEGICĂ 282
16.1. Geneza și justificarea Politicii Agricole Comune: securitate alimentară, stabilizare a piețelor și coeziune rurală. 283
16.2. Arhitectura contemporană a sprijinului PAC: plăți directe, măsuri sectoriale și dezvoltare rurală. 287
16.3. Reforma PAC și noul model de implementare: de la conformitate la performanță și condiționalitate consolidată. 291
16.4. Planurile Strategice PAC: structură, principii și guvernanță multinivel. 296
16.5. Obiectivele și prioritățile PAC: competitivitate, mediu, climă și reînnoirea generațională. 306
16.7. Impactul PAC 2021–2027: transformări în agricultură, sustenabilitate, biodiversitate și dezvoltare rurală. 308

BIBLIOGRAFIE 312

LISTA ABREVIERILOR

art. – articol
AFSJ / SLSJ – Spațiul de libertate, securitate și justiție
BCE – Banca Centrală Europeană
CCE – Curtea de Conturi Europeană
CEDO – Convenția europeană a drepturilor omului
CESE – Comitetul Economic și Social European
CJUE – Curtea de Justiție a Uniunii Europene
CoR – Comitetul Regiunilor
EASO / EUAA – (fosta) Oficiul European de Sprijin pentru Azil / Agenția UE pentru Azil
ESM / MEE – Mecanismul European de Stabilitate
EAW / MAE – Mandatul european de arestare
EPPO – Parchetul European
FRA – Agenția UE pentru Drepturi Fundamentale
SGP – Pactul de stabilitate și creștere
SIS – Sistemul de informații Schengen
SSM – Mecanismul unic de supraveghere (Uniunea bancară)
SRM – Mecanismul unic de rezoluție (Uniunea bancară)
SRB – Comitetul unic de rezoluție
SEAE – Serviciul European de Acțiune Externă
TFUE – Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TUE – Tratatul privind Uniunea Europeană
UEM – Uniunea Economică și Monetară
UE – Uniunea Europeană
VIS – Sistemul de informații privind vizele
OMT – Outright Monetary Transactions (program al BCE, menționat în contextul eurocrizei)
OMC – Organizația Mondială a Comerțului

INTRODUCERE

Notele de curs „Integrare europeană" constituie un studiu elaborat în baza analizei sistemice a literaturii de specialitate, care reflectă evoluția conceptuală, juridică, instituțională și economică a procesului de integrare europeană, precum și transformările recente ale Uniunii Europene în contextul provocărilor globale contemporane.

Lucrarea urmărește să ofere o perspectivă integrată asupra construcției europene, abordând atât fundamentele teoretice ale integrării (ideea europeană, etapele și formele cooperării economice și politice), cât și mecanismele instituționale și juridice care asigură funcționarea Uniunii. Analiza este structurată într-o manieră progresivă, de la concepte generale la politici sectoriale și dimensiuni actuale ale guvernanței europene.

În elaborarea materialului au fost valorificate tratatele constitutive ale Uniunii Europene, documente oficiale ale instituțiilor europene, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și contribuții relevante din literatura academică națională și internațională. O atenție deosebită este acordată evoluțiilor recente privind Piața Internă, Uniunea Economică și Monetară, Politica Comercială Comună și Politica Agricolă Comună, reflectând dinamica procesului de integrare în etapa actuală (2025).

Notele de curs îmbină dimensiunea teoretică cu analiza aplicativă, oferind studenților un cadru conceptual solid pentru înțelegerea interdependențelor dintre statele membre, a principiilor fundamentale ale dreptului Uniunii și a mecanismelor de guvernanță multinivel. Totodată, lucrarea încurajează gândirea critică și capacitatea de evaluare a politicilor europene din perspectiva sustenabilității, coeziunii și legitimității democratice.

Integrarea europeană reprezintă unul dintre cele mai complexe și ambițioase procese politico-juridice și economice ale epocii contemporane. Evoluția sa, de la o cooperare sectorială limitată la o Uniune cu competențe extinse în domenii esențiale ale vieții economice și sociale, reflectă capacitatea statelor europene de a construi un model original de guvernanță supranațională, bazat pe solidaritate, interdependență și respectarea statului de drept. În acest context, înțelegerea mecanismelor, principiilor și dinamicii integrării europene devine esențială pentru formarea specialiștilor în domeniul economic, juridic și administrativ.

Notele de curs „Integrare europeană” sunt concepute ca un instrument didactic structurat, fundamentat pe analiza sistemică a literaturii de specialitate, a tratatelor constitutive și a evoluțiilor instituționale recente ale Uniunii Europene. Lucrarea urmărește să ofere o perspectivă coerentă asupra arhitecturii instituționale a Uniunii, a mecanismelor decizionale și jurisdicționale, precum și asupra principalelor politici comune care structurează funcționarea Pieței Interne și a Uniunii Economice și Monetare. Abordarea propusă este una interdisciplinară, îmbinând dimensiunea juridică, economică și politico-instituțională a integrării. Sunt analizate atât fundamentele teoretice ale ideii europene, cât și evoluțiile contemporane legate de autonomia strategică, tranziția verde, digitalizare, securitate economică și reziliență instituțională. O atenție deosebită este acordată relației dintre unitatea regulilor și diversitatea statelor membre, precum și echilibrului dintre eficiența economică și coeziunea socială.

În elaborarea acestor note de curs au fost utilizate surse doctrinare relevante, documente oficiale ale instituțiilor europene și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, asigurând astfel rigoare științifică și actualitate informațională. Materialul este structurat progresiv, facilitând acumularea cunoștințelor de la concepte fundamentale la analize aplicative și evaluări critice.

Scopul principal al lucrării este de a contribui la formarea unei înțelegeri aprofundate a integrării europene ca proces dinamic, caracterizat prin adaptare continuă la provocările interne și externe. Totodată, aceste note de curs își propun să dezvolte capacitatea de analiză critică a studenților, stimulând reflecția asupra sustenabilității și viitorului proiectului european în contextul anului 2025 și al perspectivelor sale strategice până în 2030.

Structura lucrării este organizată progresiv, de la concepte fundamentale la politici sectoriale și analize critice. Fiecare capitol urmărește să combine dimensiunea teoretică cu aplicații practice și exemple relevante, facilitând înțelegerea mecanismelor complexe ale guvernanței europene. Sunt incluse explicații privind funcționarea instituțiilor, procesul legislativ, mecanismele de control jurisdicțional și implicațiile economice ale politicilor comune.

Scopul acestor note de curs este multiplu:

- consolidarea cunoștințelor fundamentale privind integrarea europeană;
- dezvoltarea capacității de analiză critică a politicilor europene;
- înțelegerea interdependenței dintre nivelul național și cel european;
- formarea unei perspective sistemice asupra evoluției Uniunii Europene.

În concluzie, lucrarea „Integrare europeană" își propune să ofere nu doar un suport didactic, ci și un cadru conceptual pentru reflecție academică. Într-o perioadă în care Uniunea Europeană traversează transformări profunde, înțelegerea logicii interne a integrării și a mecanismelor sale de adaptare devine indispensabilă pentru formarea specialiștilor capabili să analizeze critic și să contribuie la dezvoltarea proiectului european.

Studierea disciplinei „Integrare europeană" urmărește dezvoltarea unui set complex de competențe teoretice, analitice și aplicative, necesare înțelegerii aprofundate a procesului de integrare europeană și a funcționării Uniunii Europene în etapa actuală.

Competențe generale:

- Capacitatea de a analiza procese politico-economice complexe într-o perspectivă sistemică și interdisciplinară.
- Dezvoltarea gândirii critice în raport cu evoluțiile instituționale și politicile Uniunii Europene.
- Înțelegerea interdependenței dintre nivelul național și cel supranațional în cadrul guvernanței europene.
- Aplicarea conceptelor teoretice la situații concrete din practica instituțională și economică europeană.

Competențe specifice. După parcurgerea acestei discipline, studenții vor fi capabili:

- să explice fundamentele teoretice ale integrării europene și principalele etape istorice ale evoluției sale;
- să descrie arhitectura instituțională a Uniunii Europene și mecanismele de luare a deciziilor;
- să analizeze principiile fundamentale ale dreptului Uniunii (supremația, efectul direct, subsidiaritatea);
- să evalueze funcționarea Pieței Interne și impactul celor patru libertăți fundamentale;
- să interpreteze rolul Uniunii Economice și Monetare și al monedei euro în stabilitatea economică europeană;
- să analizeze politicile comune (comercială, agricolă, concurențială) în contextul transformărilor actuale;
- să formuleze argumente critice privind sustenabilitatea și perspectivele integrării europene până în 2030.

Rezultate ale învățării: La finalul studiului, studenții vor demonstra:

- cunoașterea structurii și funcționării Uniunii Europene;

- capacitatea de a identifica interdependențele dintre politicile europene;
- abilitatea de a analiza impactul deciziilor europene asupra economiilor naționale;
- competența de a argumenta, în mod fundamentat, avantajele și limitele integrării europene;
- capacitatea de a corela procesul integrării europene cu dinamica geopolitică și economică globală.

Integrarea europeană reprezintă un proces dinamic și complex, caracterizat prin interacțiunea permanentă dintre dimensiunea juridică, economică și politico-instituțională. De la primele forme de cooperare sectorială până la actuala arhitectură a Uniunii Europene, evoluția integrării reflectă capacitatea statelor membre de a construi un cadru comun de guvernanță, bazat pe reguli, solidaritate și obiective strategice partajate.

Analiza realizată în cadrul acestor note de curs evidențiază faptul că Uniunea Europeană nu este un proiect static, ci o construcție în continuă adaptare la transformările mediului internațional și la provocările interne. Piața Internă, Uniunea Economică și Monetară, politicile comune și mecanismele jurisdicționale reprezintă piloni fundamentali ai acestui sistem, iar funcționarea lor depinde de echilibrul dintre unitatea normativă și diversitatea statelor membre.

În etapa actuală, marcată de tranziția verde, transformarea digitală, competiția geopolitică și necesitatea consolidării rezilienței economice, integrarea europeană își redefinește prioritățile, fără a abandona valorile fondatoare: democrația, statul de drept, solidaritatea și coeziunea. Sustenabilitatea proiectului european până în 2030 va depinde de capacitatea Uniunii de a combina competitivitatea economică cu echitatea socială și protecția mediului, menținând totodată legitimitatea democratică și încrederea cetățenilor.

Prin urmare, studiul integrării europene nu reprezintă doar o analiză a unui sistem instituțional, ci o reflecție asupra unui model de cooperare regională unic în lume, care continuă să influențeze arhitectura economică și politică globală. Înțelegerea profundă a acestui proces constituie o condiție esențială pentru formarea specialiștilor capabili să analizeze critic și să contribuie activ la evoluția construcției europene.

TEMA I: EVOLUȚIA INTEGRĂRII EUROPENE ȘI CONCEPTELE FUNDAMENTALE ALE DREPTULUI UNIUNII EUROPENE.

1.1. Geneza și evoluția ideii europene în context istoric și politico-instituțional
1.2. Dinamica etapelor și a formelor integrării economice în Europa Occidentală: de la cooperare sectorială la piață unică
1.3. Fundamentarea și consolidarea celor patru libertăți fundamentale ca piloni ai Pieței Interne a Uniunii Europene
1.4. Uniunea Economică și Monetară și arhitectura guvernanței economice europene: convergență macroeconomică, coordonare fiscală și mecanisme de reziliență
1.5. Integrarea europeană în secolul XXI: procese de extindere, integrare diferențiată și transformarea structurală a Pieței Unice
1.6. Concepte fundamentale și principii structurante ale dreptului Uniunii Europene

Scopul temei

Studierea conținutului și a procesului de constituire și consolidare a Uniunii Europene, cu accent pe fundamentele istorice, formele integrării economice, funcționarea Pieței Unice și evoluțiile contemporane ale guvernanței economice, concepte fundamentale ale dreptului Uniunii Europene.

Obiectivele temei

După parcurgerea acestei teme, ar trebui să fiți capabili:

- să descrieți principalele etape ale evoluției Uniunii Europene;
- să explicați esența și condițiile de funcționare ale Uniunii Vamale;
- să delimitați conținutul și diferențele dintre „piață comună" și „piață unică";
- să argumentați rolul celor patru libertăți în eficiența Pieței Unice;
- să identificați premisele formării Uniunii Economice și Monetare;
- să prezentați conținutul și etapele edificării Uniunii Economice și Monetare.
- să cunoască concepte fundamentale ale dreptului Uniunii Europene

1.1. Geneza și evoluția ideii europene în context istoric și politico-instituțional.

În literatura de specialitate se regăsește frecvent teza potrivit căreia ideea unei comunități europene are rădăcini vechi, întinse pe aproape două milenii. Numeroși gânditori, juriști și oameni politici au proiectat, în contexte istorice diferite, formule de „ordine europeană" menite să reducă rivalitățile dintre puteri și să ofere un cadru comun de pace, cooperare și prosperitate. În această secțiune nu urmărim inventarierea exhaustivă a tuturor proiectelor doctrinare sau încercărilor practice, nici analiza detaliată a cauzelor eșecurilor. Accentul cade pe momentele și ideile care marchează trecerea de la viziuni generale despre unitatea Europei la un proiect concret de integrare economică și politică.

Europa își revendică moștenirea din civilizația greacă și romană, precum și din tradiția creștină, iar primele forme de unificare politică au fost realizate în jurul Romei. Imperiul Roman a instituit, pentru prima dată, o ordine juridică și administrativă de anvergură continentală: legiunile au extins autoritatea romană dinspre zona Mării Negre până în Britannia, din regiunea carpatică până în Peninsula Iberică, impunând un cadru comun de drept, infrastructură și guvernanță. În plan simbolic și instituțional, această unitate politică a fost completată ulterior de dimensiunea religioasă: pe fondul declinului „pax romana", ordinea spirituală a „pax christiana" a devenit un factor de coeziune și legitimare.

După Antichitate, o nouă încercare majoră de unificare a fost asociată cu Carol cel Mare, care a reușit să consolideze un imperiu cu o geometrie teritorială comparabilă, în linii mari, cu aria geografică a statelor ce vor deveni mult mai târziu nucleul fondator al Pieței Comune. Totuși, în epoca feudală, competiția pentru suveranitate, expansiunea domeniilor și rivalitățile dintre dinastii au mutat centrul de greutate de la proiecte continentale la logici de putere fragmentate. Abia spre sfârșitul secolului al XIV-lea ideea unei organizări europene reapare, inițial timid, apoi mai articulat în secolele următoare, prin propuneri de adunări ale suveranilor menite să mențină pacea și să medieze conflictele.

Un reper timpuriu îl constituie lucrarea lui Pierre Dubois („Republica foarte creștină", sec. XIV), unde se observă o schimbare conceptuală importantă: în locul principiului subordonării, autorul avansează ideea

unei relații de egalitate între suverani, într-o construcție condusă de un consiliu laic de înțelepți și experți, având totuși ca arbitru moral Sfântul Scaun. În alt registru, proiectul regelui Boemiei, Georg Podiebrad (1462), intitulat „Congregatio Concordiae", propune o reuniune permanentă a principilor creștini pentru asigurarea păcii și organizarea unei acțiuni comune, inclusiv prin resurse administrative și financiare proprii. În termeni contemporani, aceasta ar semăna cu embrionul unei conferințe internaționale permanente, cu instituții și capacități operaționale.

În secolul al XVII-lea, Maximilien de Béthune (Sully), ministrul lui Henric al IV-lea, formulează (1645) un plan de organizare federalistă, motivat și de clivaje confesionale. Construcția imagina o federație cu un centru politic puternic, un parlament reprezentativ (66 de membri, reînnoit periodic) și chiar o armată comună cu obiective strategice precise. Elementul semnificativ, pentru istoria ideilor integraționiste, este apariția explicită a clauzelor economice și a mecanismelor instituționale, ceea ce mută proiectul de la o simplă „alianță" la o posibilă arhitectură de guvernanță comună.

La 1693, William Penn pledează pentru un contract permanent între suveranii Europei și pentru un parlament european în care reprezentarea să reflecte importanța economică, politică și socială a statelor. Chiar dacă propunerile sale erau adaptate realităților epocii, intuiția unei reprezentări proporționale și a unui for deliberativ supranațional va rămâne relevantă în evoluțiile ulterioare. În 1713, abatele Saint-Pierre publică proiectul de tratat pentru „pacea perpetuă" în Europa, insistând asupra arbitrajului ca metodă de soluționare a disputelor și asupra beneficiilor economice ale unui comerț continuu și generalizat.

La sfârșitul secolului al XVIII-lea, reflecția filosofică aduce un plus de rigoare normativă. Immanuel Kant (1795) avansează ideea unei federații de state republicane, care să renunțe la instrumentul războiului ca mecanism de politică externă, promovând neamestecul în treburile interne și reducerea militarizării. În același secol, Rousseau imaginează formule confederale, Montesquieu caută modele în ligile istorice, Voltaire proiectează realizarea unității prin leadership luminat, iar Bentham propune instituții cu dezbateri publice, o curte de arbitraj și o armată comună, alături de ideea renunțării la colonii ca sursă de costuri și conflicte. Secolul se

încheie însă printr-o demonstrație istorică a unei „uniri prin forță": experiența napoleoniană, care, deși a reconfigurat temporar continentul, nu a putut genera o ordine legitimă și durabilă.

În secolul al XIX-lea, într-un context de naționalisme și transformări industriale, apare expresia „Statele Unite ale Europei" (1848). Victor Hugo, unul dintre susținătorii simbolici ai acestei idei, imagina o fraternitate a națiunilor europene capabilă să păstreze identitățile naționale, dar să reducă rivalitățile structurale. În realitate, continentul rămâne profund divizat, iar cele două războaie mondiale vor arăta costurile extreme ale confruntării dintre state.

În perioada interbelică, Mișcarea Paneuropeană încearcă să coaguleze un proiect federal, iar la nivel guvernamental, inițiativa lui Aristide Briand (ministrul de externe al Franței) introduce explicit ideea unei structuri federale europene. Criza economică mondială și escaladarea tensiunilor geopolitice au împiedicat însă concretizarea proiectului.

După 1945, Europa se regăsește cu infrastructura și capacitățile productive grav afectate. Chiar și în acest context, ideea unității europene capătă un caracter pragmatic: pacea devine inseparabilă de reconstrucție și de interdependența economică. Discursul lui Winston Churchill (Zürich, 1946) este adesea citat ca moment de relansare a viziunii unei Europe organizate, stabile și sigure, în care o „familie europeană" ar putea preveni repetarea catastrofelor. În 1947–1948, Planul Marshall (programul de reconstrucție sprijinit de SUA) este acceptat de statele Europei Occidentale, iar administrarea eficientă a resurselor stimulează cooperarea instituțională.

Primele structuri postbelice reflectă această trecere de la cooperare la integrare:

- **1948:** Organizația de Cooperare Economică Europeană (pentru coordonarea ajutorului de reconstrucție);
- **1948:** Uniunea Vamală Benelux (Belgia, Olanda, Luxemburg), ca exemplu de integrare funcțională;
- **1949:** Consiliul Europei, orientat către cooperare culturală și protecția drepturilor omului, cu rol în arhitectura europeană a justiției drepturilor omului.

Aceste evoluții creează premisele unei transformări istorice: proiectul european începe să se contureze ca un proces incremental, în care securi-

tatea, dezvoltarea și legitimitatea sunt consolidate prin instituții comune și reguli împărtășite.

1.2. Dinamica etapelor și a formelor integrării economice în Europa Occidentală: de la cooperare sectorială la piață unică.

Prima fază a integrării postbelice este asociată cu viziunea funcționalistă a lui Jean Monnet, care a propus ca sectoarele strategice ale economiilor europene să fie puse sub administrare comună, pentru a diminua rivalitatea franco-germană și a face războiul „nu doar de neconceput, ci materialmente imposibil". Ideea administrării comune a producției de cărbune și oțel (ramuri decisive pentru industrie și armament) a fost preluată și transformată în inițiativă politică de Robert Schuman, ministrul de externe al Franței. În mai 1950, acesta anunță planul de creare a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO), ca prim pas instituțional către o Europă integrată.

Prin Tratatul de la Paris (1951), semnat de Belgia, Franța, Republica Federală Germania, Italia, Luxemburg și Olanda, se instituie CECO, iar din 1952 comunitatea devine operațională, cu Jean Monnet drept primul președinte al Înaltei Autorități. Din punct de vedere conceptual, CECO a însemnat o ruptură față de cooperarea interguvernamentală clasică: statele au transferat competențe către o autoritate comună, ai cărei membri exercitau atribuții în interes european, nu ca delegați ai guvernelor naționale. Obiectivele majore ale acestei faze pot fi sintetizate astfel: reconcilierea franco-germană, testarea posibilității unei piețe comune și fundamentarea unei noi arhitecturi europene.

Ulterior, integrarea s-a extins către alte domenii. În interiorul „Celor Șase" au existat preferințe diferite: Franța punea accent pe transporturi și energie (inclusiv energia nucleară), în timp ce Germania Federală și statele Benelux susțineau prioritatea comerțului și extinderea liberalizării. Memorandumul olandez din 18 mai 1955 propune extinderea liberalizării către toate produsele și dezvoltarea politicilor comune în transporturi și energie. La Conferința de la Messina (1955), miniștrii de externe ai celor șase aprobă o rezoluție prin care afirmă necesitatea unei noi etape, centrate pe integrarea economică, prin instituții comune, apropierea economiilor naționale, crearea pieței comune și armonizarea socială, cu obiectiv explicit de creștere a nivelului de trai.

A doua etapă se leagă de Conferința Interguvernamentală de la Bruxelles (1955–1956), condusă de Paul-Henri Spaak. Raportul Spaak (aprilie 1956) oferă soluții privind uniunea vamală și cooperarea în energia atomică, ceea ce conduce la semnarea Tratatelor de la Roma (1957):

- Tratatul care instituie Comunitatea Economică Europeană (CEE);
- Tratatul care instituie Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM).

Din perspectivă economică, Tratatul CEE prevede eliminarea treptată a barierelor vamale, a restricțiilor cantitative și a altor obstacole echivalente, precum și instituirea unui tarif vamal comun față de statele terțe. Sunt incluse prevederi distincte pentru agricultură (regim specific), instrumente de investiții (Banca Europeană de Investiții), asocierea teritoriilor de peste mări și mecanisme de dezvoltare. Tratatele sunt ratificate în 1957 și intră în vigoare la 1 ianuarie 1958.

Tratatul de la Roma a consacrat obiectivul Pieței Comune: un spațiu economic unic, bazat pe libera circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalurilor, în condiții de concurență loială și reguli comune. Aceasta reprezintă, în termeni analitici, tranziția de la un proiect sectorial (CECO) la un proiect de piață integrată.

A treia etapă este marcată de consolidarea instituțională: în 1965 are loc fuzionarea structurilor executive ale celor trei comunități (CECO, CEE, EURATOM), ceea ce conduce la o guvernanță mai coerentă, cu buget comun și instituții comune. În paralel, se finalizează Uniunea Vamală (1968), iar Politica Agricolă Comună (PAC) este instituită în anii 1962–1964, devenind una dintre cele mai importante politici comune.

A patra etapă se desfășoară sub două semne: extindere și aprofundare (consolidare). Extinderea are loc în valuri succesive: 1973 (Danemarca, Irlanda, Regatul Unit), 1981 (Grecia), 1986 (Portugalia, Spania), 1990 (integrarea landurilor fostei RDG), 1995 (Austria, Finlanda, Suedia). Aprofundarea se reflectă în adaptarea politicilor și instituțiilor la noile realități: 1979 (Sistemul Monetar European și ECU), 1987 (Actul Unic European – reforme în mecanismele decizionale și impuls pentru piața internă), 1991–1993 (Tratatul de la Maastricht – nașterea Uniunii Europene și traseul către moneda unică), 1999 (lansarea monedei euro ca monedă unică, cu introducere etapizată).

În sinteză, integrarea vest-europeană a atins un nivel fără precedent, atât cantitativ (dimensiunea pieței), cât și calitativ (armonizarea politicilor). Uniunea Europeană este adesea considerată exemplul cel mai avansat de integrare economică internațională, întrucât depășește simpla liberalizare comercială și implică coordonare macroeconomică, reguli comune și instituții supranaționale.

1.3. Fundamentarea și consolidarea celor patru libertăți fundamentale ca piloni ai Pieței Interne a Uniunii Europene.

Încă din faza inițială, CEE a urmărit constituirea unei piețe comune ca nucleu al proiectului european. Eliminarea barierelor interne a permis conturarea unui spațiu economic relativ omogen, în care schimburile au fost stimulate de reguli comune și de reducerea costurilor tranzacționale. Fundamentul funcționării acestei piețe îl constituie cele patru libertăți: libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor.

Tratatul de la Roma formulează explicit misiunea comunității: realizarea pieței comune și apropierea treptată a politicilor economice pentru dezvoltare armonioasă, expansiune echilibrată, stabilitate sporită, creșterea nivelului de trai și consolidarea relațiilor dintre statele membre. Implementarea acestui obiectiv a fost programată pe o perioadă tranzitorie de 12 ani, reflectată într-un corp substanțial de articole dedicate pieței comune.

Totuși, începutul anilor 1980 aduce o încetinire, deoarece unele libertăți avansau inegal: bunurile circulau relativ mai liber, în timp ce serviciile, capitalurile și mobilitatea forței de muncă întâmpinau obstacole persistente, amplificate de recesiune și șomaj. În acest context, Actul Unic European stabilește un calendar clar pentru piața internă, cu termenul-limită 31 decembrie 1992, definind piața unică drept „spațiu fără frontiere interioare" în care libertățile sunt garantate de tratate și de dreptul derivat.

A. Libera circulație a mărfurilor

Statele fondatoare au realizat relativ rapid uniunea vamală, ceea ce a însemnat: (i) eliminarea obstacolelor tarifare în interior și (ii) adoptarea unei politici comerciale comune față de terți, inclusiv tarif vamal comun. Necesitatea acestui tarif comun era evidentă: în absența lui, diferențele între tarifele externe ar fi creat distorsiuni (importuri „ocolitoare" prin țările

cu taxe mai mici). După eliminarea tarifelor, atenția s-a mutat spre restricțiile cantitative și măsurile cu efect echivalent, folosite pentru protejarea producției naționale. În schimburile intracomunitare, astfel de bariere au fost, în timp, eliminate.

În paralel, integrarea pieței mărfurilor a impus simplificarea formalităților la frontiere și armonizarea normelor tehnice. Acordul din Consiliul de Miniștri (1984) privind simplificarea procedurilor și introducerea documentului comunitar unic (din 1988) sunt exemple de reducere a „costurilor administrative" ale comerțului intra-UE. În faza matură a pieței unice, principalele obstacole devin de natură reglementară: standarde de sănătate, securitate, protecția consumatorului, concurență, norme tehnice și calitative. Acestea sunt coordonate prin organisme de standardizare și prin legislație armonizată (inclusiv TVA și accize), iar nerespectarea regulilor poate conduce la proceduri în fața Curții de Justiție, ale cărei hotărâri au caracter obligatoriu.

B. Libera circulație a serviciilor

Deși serviciile reprezintă segmentul dominant în ocuparea forței de muncă în UE, liberalizarea lor a fost mai lentă decât cea a bunurilor, din cauza specificului reglementărilor naționale și a sensibilităților sectoriale (finanțe, asigurări, telecomunicații, transport). Liberalizarea serviciilor bancare a fost consolidată odată cu piața unică (de la începutul anilor 1990), prin reguli care permit instituțiilor de credit autorizate într-un stat membru să se stabilească și să opereze în altele, inclusiv prin sucursale, cu reducerea autorizațiilor suplimentare. Integrarea asigurărilor și a serviciilor de investiții a urmat, de asemenea, o cronologie graduală.

Un principiu-cheie este tratamentul nediscriminatoriu: resortisanții unui stat membru trebuie să beneficieze de același regim ca naționalii în alt stat membru. Inițial, tratatul a impus „înghețarea" restricțiilor (să nu apară altele noi), urmând ca cele existente să fie eliminate treptat. Un capitol dificil a fost recunoașterea diplomelor și calificărilor: armonizarea completă a sistemelor educaționale era prea lentă, astfel încât s-a mers către recunoaștere reciprocă combinată cu mecanisme compensatorii (stagii de adaptare sau examene de aptitudini), atunci când diferențele de pregătire erau substanțiale.

C. Libera circulație a persoanelor

Dintre cele patru libertăți, mobilitatea persoanelor a ridicat, istoric, cele mai multe probleme, întrucât intersectează piața muncii cu securitatea internă și ordinea publică. Tratatul CEE impune două principii: realizarea liberei circulații a lucrătorilor și interzicerea discriminării pe criteriul naționalității în privința angajării, remunerării și condițiilor de muncă. Există însă excepții, precum anumite funcții din administrația publică și posibilitatea limitării din motive de ordine publică, securitate sau sănătate publică.

Decizia din 29 iulie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor salarizați a avut efecte concrete: eliminarea permiselor de muncă pentru cetățenii comunitari și recunoașterea dreptului de a candida pe piața muncii în condiții similare naționalilor, menținând totodată o preferință pentru lucrătorii comunitari față de cei din state terțe.

Acordul Schengen (1985), semnat inițial de Germania, Franța și statele Benelux, vizează eliminarea graduală a controalelor la frontierele interne și dezvoltarea unui cadru comun pentru frontierele externe: control uniform, regim comun de vize, abordare coordonată a azilului și cooperare polițienească, inclusiv în combaterea traficului de droguri. Pentru cetățeni și mediul de afaceri, libertatea de a călători și de a opera transfrontalier rămâne unul dintre cele mai vizibile simboluri ale Pieței Unice.

D. Libera circulație a capitalurilor

Mobilitatea capitalului este indispensabilă funcționării pieței interne: fără libera circulație a capitalurilor, integrarea financiară și alocarea eficientă a resurselor rămân limitate. Liberalizarea a evoluat neuniform: după progrese timpurii în anii 1960, urmează stagnări și reculuri până la mijlocul anilor 1980, apoi o relansare în contextul pieței unice și al integrării financiare.

Tratatul de la Roma consacră principiile liberei circulații a capitalurilor și al nediscriminării plăților (după origine și destinație). Se recomandă evitarea restricțiilor valutare interne și reducerea graduală a limitărilor existente, în măsura necesară funcționării pieței. Un element central este interzicerea discriminării pe criteriul naționalității sau al rezidenței părților și al localizării plasamentului. Totodată, tratatul prevede posibilitatea clauzelor de salvgardare pentru a preveni dezechilibre majore, în timp ce

evoluțiile ulterioare au condus către liberalizare aproape completă, sub supraveghere și reguli comune.

1.4. Uniunea Economică și Monetară și arhitectura guvernanței economice europene: convergență macroeconomică, coordonare fiscală și mecanisme de reziliență.

Uniunea Economică și Monetară (UEM) reprezintă nivelul avansat al integrării economice europene, în care statele membre își coordonează politicile economice și bugetare, iar statele participante din zona euro utilizează o monedă comună și o politică monetară unică. Rațiunea UEM este multiplă: reducerea costurilor de tranzacție și a riscului valutar, creșterea transparenței prețurilor și intensificarea concurenței, stabilitate macroeconomică, aprofundarea pieței interne și integrare financiară.

În plan analitic, UEM se corelează cu teoria Zonei Monetare Optime (Mundell): o uniune monetară este mai robustă dacă există mobilitate ridicată a factorilor, flexibilitate a prețurilor și salariilor, sincronizare a ciclurilor economice și mecanisme de partajare a riscurilor (inclusiv transferuri fiscale sau instrumente echivalente). Crizele post-2008 au demonstrat că o uniune monetară nu poate funcționa doar pe baza convergenței nominale; este necesară și o capacitate instituțională de absorbție a șocurilor, prin reguli credibile și instrumente de stabilizare (supraveghere bancară, mecanisme de stabilitate, coordonare fiscală).

Arhitectura UEM poate fi structurată în patru piloni interconectați:

- **Politica monetară unică** (zona euro) – realizată de Banca Centrală Europeană, cu obiectiv prioritar de stabilitate a prețurilor, utilizând instrumente precum ratele dobânzilor și operațiunile de piață.
- **Coordonarea politicilor economice** – prin proceduri de supraveghere și recomandări comune (de exemplu, Semestrul European și coordonarea macroeconomică).
- **Disciplina bugetară și sustenabilitatea datoriei** – prin reguli fiscale și mecanisme de monitorizare, asociate tradițional Pactului de Stabilitate și Creștere, ajustate în timp ca răspuns la crize.
- **Uniunea Bancară și stabilitatea financiară** – supraveghere comună, mecanisme de rezoluție și reducere a riscurilor sistemice, cu obiectivul de a preveni „cercul vicios" bancă–datorie suverană.

În ultimii ani, UE a traversat șocuri repetate (criză financiară, pandemie, războiul din Ucraina, tensiuni inflaționiste), ceea ce a impus o reconfigurare a guvernanței economice: combinarea disciplinei fiscale cu protejarea investițiilor strategice (tranziție verde și digitală, securitate, competitivitate), precum și creșterea „proprietății naționale" asupra planurilor fiscale pe termen mediu.

Un moment-cheie îl constituie noul cadru de guvernanță economică al UE intrat în vigoare la 30 aprilie 2024, care a reformat regulile fiscale. Esența schimbării: trecerea de la o abordare uniformă, rigidă, către traiectorii bugetare multianuale adaptate fiecărui stat, cu accent pe dinamica cheltuielilor și pe programe de ajustare ce pot integra reforme și investiții. În interpretările academice, reforma este văzută ca o încercare de a menține disciplina fiscală și de a reduce prociclicitatea, facilitând în același timp investițiile prioritare; totodată, persistă dezbateri privind complexitatea implementării și eficiența guvernanței.

În plus, limbajul politic și economic al UE descrie tot mai frecvent integrarea prin prisma reziliență:

- reziliența lanțurilor de aprovizionare;
- securitatea energetică și industrială;
- competitivitatea și autonomia strategică;
- stabilitatea financiară.

Această orientare este reflectată și în agenda strategică a ciclului instituțional 2024–2029, care pune accent pe o Europă sigură, competitivă și pregătită pentru extindere. În consecință, UEM este înțeleasă astăzi nu doar ca o uniune monetară, ci ca o construcție de guvernanță economică în care disciplina fiscală, investițiile strategice și stabilitatea financiară trebuie armonizate într-un cadru adaptat riscurilor sistemice contemporane.

1.5. Integrarea europeană în secolul XXI: procese de extindere, integrare diferențiată și transformarea structurală a Pieței Unice.

Istoric, extinderea a funcționat ca un accelerator al integrării: a mărit piața, a crescut masa critică economică și a consolidat stabilitatea regională. În secolul XXI, extinderea a devenit însă mai dificilă, deoarece presupune:

- alinierea la acquis-ul comunitar într-un mediu normativ mai dens;
- întărirea statului de drept și a capacității instituționale;
- compatibilizarea economiilor cu exigențe avansate (piață unică digitală, tranziție verde, guvernanță fiscală, standarde de competitivitate).

În practică, UE operează tot mai frecvent prin integrare diferențiată (participare neuniformă la politici): nu toate statele sunt simultan parte din zona euro, Schengen sau anumite componente ale cooperării în justiție și afaceri interne. Această diferențiere este explicată prin:

- diversitatea preferințelor și intereselor naționale;
- constrângeri politice interne;
- necesitatea de a avansa fără blocaje instituționale.

Didactic, integrarea diferențiată poate fi prezentată ca un compromis: menține direcția comună a proiectului european, dar generează provocări de coerență juridică și legitimitate democratică (diferențe de drepturi/obligații, percepții de tip „centru–periferie", complexitate sporită a cadrului normativ).

Dacă integrarea „clasică" a urmărit eliminarea barierelor tarifare și cantitative, etapa actuală vizează în primul rând barierele de reglementare și dezvoltarea unor cadre comune pentru:

- digitalizare (servicii digitale, economie a datelor, interoperabilitate);
- tranziție verde (standardizare, taxonomie, finanțare sustenabilă);
- competitivitate industrială și autonomie strategică (capacități critice, reducerea dependențelor).

Orientările UE pentru 2024–2029 pun un accent explicit pe competitivitate, investiții și pregătirea pentru o Uniune „mai mare" și „mai puternică", ceea ce implică atât aprofundarea Pieței Unice, cât și adaptarea instituțională la noi membri și noi riscuri.

Libera circulație a persoanelor rămâne una dintre cele mai sensibile libertăți, deoarece se intersectează cu piața muncii, securitatea internă și politicile de azil. În 2024, UE a avansat către un cadru comun prin Pactul privind Migrația și Azilul, care urmărește proceduri mai rapide, management mai coerent al frontierelor și mecanisme de solidaritate între state. Pentru notele de curs este important de subliniat că aplicarea acestor reguli implică etape de tranziție, adaptări instituționale și capacități administrative diferențiate între state.

În concluzie, integrarea europeană contemporană se organizează în jurul a trei axe care coexistă:

- **extinderea** (cu condiționalitate sporită),
- **adâncirea** (prin reglementări și politici comune în digital și verde),
- **diferențierea** (viteză variabilă în funcție de domenii și state).

Împreună, acestea definesc o nouă fază a proiectului european, în care piața, securitatea și reziliența devin obiective inseparabile.

1.6. Concepte fundamentale și principii structurante ale dreptului Uniunii Europene.

Dreptul Uniunii Europene (DUE) reprezintă un sistem juridic distinct, născut din tratatele constitutive și dezvoltat progresiv prin legislație derivată, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) și practicile instituționale. Specificitatea sa derivă din faptul că nu este doar un set de norme de cooperare internațională, ci un cadru normativ capabil să producă efecte directe în ordinea juridică a statelor membre și să structureze, în mod coerent, un spațiu juridic comun. În plan conceptual, dreptul UE este, simultan, un produs al voinței statelor (prin tratate) și un instrument de integrare care, odată instituit, funcționează după logici proprii: autonomie juridică, supremație, efect direct, mecanisme jurisdicționale specifice și o arhitectură instituțională care îmbină dimensiunea supranațională cu cea interguvernamentală.

Un prim concept esențial este autonomia ordinii juridice a Uniunii. Aceasta exprimă ideea că dreptul UE constituie o ordine juridică proprie, diferită de dreptul internațional clasic și, în același timp, integrată în ordinea juridică internă a statelor membre. Autonomia nu înseamnă izolare, ci afirmarea unei capacități normative și jurisdicționale care garantează unitatea și coerența aplicării dreptului UE pe întreg teritoriul Uniunii. În mod practic, autonomia se reflectă în faptul că interpretarea autentică a normelor UE aparține CJUE, iar eficacitatea lor nu poate fi relativizată de reguli interne care ar produce fragmentare sau aplicări divergente. De aici rezultă o cerință structurală: normele UE trebuie să fie interpretate și aplicate uniform, pentru ca piața internă, drepturile cetățenilor și funcționarea politicilor comune să nu depindă de variațiile legislative sau administrative ale fiecărui stat membru.

În centrul logicii juridice a Uniunii se află principiul atribuirii competențelor (conferral). Uniunea nu dispune de o competență generală, ci acționează numai în limitele competențelor conferite de state prin tratate. Conceptual, acest principiu reprezintă „cheia de boltă" a legitimității acțiunii UE: orice act, politică sau intervenție instituțională trebuie să se bazeze pe un temei juridic din tratate (articol relevant) care indică domeniul și tipul de competență. De aici derivă un exercițiu tehnico-juridic fundamental: identificarea bazei juridice corecte, deoarece temeiul juridic determină procedura legislativă aplicabilă, rolul instituțiilor, tipul de majoritate în Consiliu și, uneori, gradul de armonizare permis. În același timp, principiul atribuirii este completat de două criterii de „calibrare" a acțiunii UE: subsidiaritatea și proporționalitatea.

Subsidiaritatea este relevantă în competențele partajate și presupune că Uniunea intervine doar dacă obiectivele nu pot fi realizate suficient de statele membre și pot fi atinse mai bine la nivelul Uniunii. Proporționalitatea cere ca măsurile UE să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. Împreună, aceste principii conturează echilibrul dintre eficiența integrării și respectarea diversității statale.

O altă dimensiune definitorie este ierarhia și tipologia surselor de drept ale Uniunii Europene. În vârful ierarhiei se află dreptul primar, format din tratatele UE (TEU și TFUE), protocoale, anexe, precum și Carta drepturilor fundamentale (cu valoare juridică echivalentă tratatelor). Dreptul primar stabilește competențele, instituțiile, procedurile, obiectivele și principiile generale. Pe această bază se construiește dreptul derivat, compus din acte legislative și nelegislative: regulamente, directive, decizii, recomandări și avize. Regulamentul are caracter general și este direct aplicabil; directiva obligă statul membru cu privire la rezultat, lăsând libertate privind forma și mijloacele; decizia este obligatorie în întregime pentru destinatarii săi. În jurul acestor acte gravitează instrumente de soft law (orientări, comunicări, coduri de conduită), care, deși nu au forță obligatorie în sens strict, exercită o influență semnificativă în practică, orientând comportamente instituționale, administrative și chiar interpretări juridice.

În acest cadru, două concepte au redefinit relația dintre dreptul UE și dreptul național: principiul supremației (primatului) dreptului UE și principiul efectului direct. Supremația exprimă regula potrivit căreia, în caz de conflict, dreptul UE prevalează asupra dreptului intern, indiferent

de rangul normei naționale (inclusiv față de legi ordinare și, în practică, față de dispoziții constituționale, în măsura în care conflictul privește aplicarea normei UE în domeniul său de competență). În termeni funcționali, supremația este indispensabilă pentru unitatea ordinii juridice și pentru evitarea „forum shopping"-ului normativ: aceeași situație juridică trebuie să producă efecte comparabile în toate statele membre. Efectul direct, la rândul său, se referă la capacitatea unor norme UE, suficient de clare, precise și necondiționate, de a conferi drepturi sau obligații direct persoanelor, care le pot invoca în fața instanțelor naționale. Prin efect direct, dreptul UE devine un instrument de protecție juridică imediată, depășind logica tradițională a tratatelor internaționale, unde individul este adesea un beneficiar indirect.

Corelativ, funcționează principiul interpretării conforme: instanțele și autoritățile naționale au obligația de a interpreta dreptul intern, pe cât posibil, în lumina textului și finalității dreptului UE, pentru a asigura efectul util (effet utile) al normelor europene. Interpretarea conformă nu substituie legiuitorul național, însă impune o orientare hermeneutică pro-europeană, care reduce riscul conflictelor și facilitează aplicarea uniformă. Atunci când interpretarea conformă nu este posibilă, devine relevantă fie neaplicarea normei interne contrare (în baza supremației), fie angajarea răspunderii statului.

Aici intervine un concept fundamental pentru eficacitatea dreptului UE: răspunderea statului pentru încălcarea dreptului Uniunii. În logica integrării, drepturile conferite de normele UE nu ar fi reale dacă încălcarea lor ar rămâne fără consecințe. De aceea, statul poate fi ținut răspunzător (inclusiv patrimonial) atunci când printr-o încălcare suficient de gravă a dreptului UE cauzează prejudicii particularilor. Răspunderea statului funcționează ca un mecanism de disciplinare juridică și de restabilire a echilibrului: ea stimulează transpunerea corectă a directivelor, aplicarea loială a regulilor comune și prevenirea unor practici administrative contrare.

În ansamblul său, dreptul UE se sprijină și pe principiul cooperării loiale (sincere cooperation), care obligă statele membre și instituțiile UE să se sprijine reciproc în îndeplinirea misiunilor tratatelor. Cooperarea loială are un rol transversal: ea fundamentează obligația statelor de a lua toate măsurile necesare pentru implementarea dreptului UE, de a nu adopta acte care ar periclita obiectivele Uniunii și de a asigura eficacitatea

aplicării. În același timp, principiul operează și ca un standard de comportament instituțional: instituțiile UE trebuie să acționeze coordonat, să respecte echilibrul instituțional și să evite acțiuni care ar încălca competențele altor instituții.

Un alt nucleu conceptual este protecția jurisdicțională efectivă. Dreptul UE nu este doar un set de norme materiale, ci și un sistem de garanții procedurale care permit apărarea drepturilor. Acest pilon se sprijină pe două niveluri complementare: instanțele naționale, ca „judecători ai dreptului UE" în ordinea internă, și CJUE, ca instanță supremă de interpretare și control al legalității actelor UE. Instrumentul juridic emblematic al cooperării jurisdicționale este procedura întrebărilor preliminare, prin care instanțele naționale pot (și uneori trebuie) să solicite CJUE interpretarea dreptului UE sau validitatea actelor Uniunii. Procedura preliminară consolidează uniformitatea interpretării, previne fragmentarea și construiește un dialog jurisdicțional constant între nivelul național și cel european.

În privința arhitecturii normative, trebuie subliniat rolul principiilor generale ale dreptului UE, care funcționează ca standarde de control al legalității și ca instrumente de completare a normelor scrise. Principii precum egalitatea, nediscriminarea, securitatea juridică, încrederea legitimă, dreptul la apărare, proporționalitatea și protecția jurisdicțională efectivă sunt utilizate pentru a interpreta legislația derivată și pentru a verifica legalitatea acțiunilor instituțiilor. În ultimii ani, dimensiunea axiologică a dreptului UE a fost consolidată prin Carta drepturilor fundamentale, care a cristalizat într-un document unitar standardele de drepturi civile, politice, economice și sociale aplicabile în sfera de competență a Uniunii. Astfel, drepturile fundamentale nu sunt doar un „ornament constituțional", ci un criteriu operațional în examinarea actelor UE și, în anumite condiții, a acțiunilor statelor membre atunci când aplică dreptul UE.

O particularitate de mare importanță pentru înțelegerea dreptului UE este conceptul de cetățenie a Uniunii, care completează cetățenia națională. Cetățenia UE nu substituie apartenența statală, dar conferă un set de drepturi: libera circulație și ședere, egalitatea de tratament în anumite domenii, protecție diplomatică și consulară, drepturi electorale la nivel local și european, precum și drepturi de petiționare și acces la instituțiile UE. Din perspectivă sistemică, cetățenia UE reflectă transformarea inte-

grării dintr-un proiect predominant economic într-un cadru politico-juridic centrat și pe individ, ca subiect al dreptului.

La nivelul funcționării pieței interne, un concept cheie este recunoașterea mutuală, în special în domenii unde armonizarea completă este dificilă. Recunoașterea mutuală presupune acceptarea, în anumite condiții, a produselor, serviciilor, calificărilor sau deciziilor administrative provenite dintr-un alt stat membru, dacă acestea respectă standarde comparabile. În plan juridic, recunoașterea mutuală reduce barierele invizibile ale pieței interne (diferențe de standarde, proceduri, licențe), înlocuind o parte din armonizare printr-o logică a încrederii instituționale între state. Totodată, acest concept se intersectează cu principiile proporționalității și nediscriminării: restricțiile naționale trebuie justificate, necesare și adecvate scopului legitim urmărit.

Nu în ultimul rând, dreptul UE are un profil „constituțional" prin modul în care stabilește echilibrul instituțional. Instituțiile UE (Parlamentul European, Consiliul, Comisia, Consiliul European, CJUE, BCE, Curtea de Conturi) acționează conform tratatelor, într-o arhitectură care distribuie funcții legislative, executive și de control într-o manieră distinctă de modelul statal clasic. Echilibrul instituțional presupune că fiecare instituție își exercită atribuțiile fără a le substitui pe ale altora și în respectul procedurilor stabilite. În același timp, legitimitatea democratică a dreptului UE se construiește prin combinarea reprezentării cetățenilor (Parlament) cu reprezentarea statelor (Consiliu/Consiliul European), având Comisia ca promotor al interesului general al Uniunii și CJUE ca garant al legalității și uniformității.

În concluzie, conceptele fundamentale ale dreptului Uniunii Europene definesc un sistem juridic original, în care normele tratatelor și ale legislației derivă nu doar din voința statelor, ci și din necesitatea funcționării efective a unei construcții integraționiste. Autonomia ordinii juridice, atribuire–subsidiaritate–proporționalitate, supremație, efect direct, interpretare conformă, cooperare loială, protecție jurisdicțională efectivă, răspunderea statului, principiile generale și protecția drepturilor fundamentale alcătuiesc „scheletul" conceptual al dreptului UE. Aceste concepte nu sunt simple definiții teoretice; ele operează ca instrumente concrete de guvernanță juridică, asigurând unitatea aplicării dreptului, protecția

individului și capacitatea Uniunii de a-și realiza obiectivele într-un spațiu juridic comun, pluriform și dinamic.

Probleme de recapitulare

- Prezentați principalele etape ale evoluției Uniunii Europene.
- Explicați esența și condițiile de funcționare ale Uniunii Vamale.
- Delimitați „piața comună" de „piața unică" din perspectivă economică și instituțională.
- Argumentați rolul celor patru libertăți în eficiența Pieței Unice.
- Identificați premisele care au determinat formarea Uniunii Economice și Monetare.
- Prezentați conținutul și etapele formării Uniunii Economice și Monetare.

Bibliografie

Baldwin, Richard; Wyplosz, Charles. *The Economics of European Integration*, ediția a 7-a. McGraw-Hill, 2022.

Adamski, Dariusz. *Redefining European Economic Integration*. Cambridge University Press, 2023.

Gerner-Beuerle, Christiana. „Competition and redistribution in Economic and Monetary Union." *Journal of Common Market Studies*, 2024.

Petr, M. „Is the Economic and Monetary Union Headed to Becoming a Fiscal Federation?" *Central European Journal of Comparative Law (CEJCL)*, 2024.

European Financial Stability and Integration Review 2023. Comisia Europeană, DG FISMA, 2023.

Cambridge Handbook — Monetary Union and the Single Currency, în *Cambridge Handbook of European Monetary, Economic and Financial Integration*. Cambridge University Press, 2023.

Beniuc, Valentin. *Bazele teoretice ale integrării europene*. USEM, Chișinău, 2024.

Begg, Iain. „The European Union and regional economic integration: Creating collective public goods – Past, present and future." EPRS, 2021.

Lee, H. et al. „Time varying integration of European stock markets and its monetary drivers." *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 2020.

„EU Differentiated Integration and Future Enlargements." *L'Europe en formation*, 2023 (Cairn.info).

TEMA II: TRATATELE DE CONSTITUIRE A UNIUNII EUROPENE

2.1 Fundamentul juridic al Uniunii Europene
2.2. Tratatul de la Paris și începutul integrării europene
2.3. Tratatele de la Roma (1957): relansarea integrării europene prin economia pieței comune
2.4. Actul Unic European
2.5. Tratatul de la Maastricht
2.6. Tratatul de la Amsterdam
2.7. Tratatul de la Nisa
2.8. Tratatul de la Lisabona

Scopul temei:

Studierea evoluției procesului de integrare europeană prin analiza principalelor tratate fondatoare și reformatoare ale Uniunii Europene, evidențiind rolul acestora în dezvoltarea instituțională, politică, economică și juridică a Uniunii, precum și impactul lor asupra consolidării pieței interne, cooperării politice și aprofundării integrării europene.

Obiectivele temei: După studierea acestei teme, studenții ar trebui să fie capabili:

- să explice contextul istoric și politic care a determinat semnarea tratatelor fundamentale ale Uniunii Europene;
- să descrie principalele prevederi ale Tratatelor de la Roma, Actului Unic European, Tratatelor de la Maastricht, Amsterdam, Nisa și Lisabona;
- să analizeze evoluția procesului de integrare europeană de la piața comună la Uniunea Economică, Monetară și Politică;
- să identifice rolul tratatelor europene în dezvoltarea instituțiilor Uniunii Europene;
- să explice transformările mecanismului decizional european și extinderea competențelor comunitare;
- să analizeze impactul tratatelor asupra realizării celor patru libertăți fundamentale ale pieței interne;

- să compare etapele succesive ale aprofundării integrării europene;
- să evalueze rolul tratatelor europene în consolidarea democrației, drepturilor cetățenilor și politicilor comune;
- să argumenteze importanța reformelor instituționale pentru extinderea și funcționarea eficientă a Uniunii Europene;
- să aplice cunoștințele dobândite în analiza evoluției actuale și perspectivelor integrării europene.

2.1. Fundamentul juridic al Uniunii Europene

Uniunea Europeană funcționează pe baza principiului supremației dreptului, ceea ce presupune că întreaga activitate a acesteia este reglementată prin norme juridice clar definite. Toate acțiunile și politicile adoptate la nivel european derivă din tratatele constitutive, care au fost acceptate în mod voluntar și ratificate democratic de către toate statele membre. Prin urmare, instituțiile Uniunii nu pot interveni legislativ într-un domeniu care nu este prevăzut explicit în tratatele fundamentale.

Tratatele reprezintă acorduri internaționale cu caracter obligatoriu, încheiate între statele membre, prin care sunt stabilite obiectivele Uniunii, modul de funcționare al instituțiilor europene, procedurile decizionale și raporturile dintre Uniune și statele participante. Aceste documente constituie baza juridică a integrării europene și reflectă evoluția procesului de cooperare regională.

Pe parcursul dezvoltării construcției europene, tratatele au fost revizuite și adaptate pentru a răspunde noilor provocări economice, politice și sociale, pentru a facilita extinderea Uniunii și pentru a introduce noi domenii de competență, precum politica digitală, securitatea energetică, protecția mediului sau cooperarea în domeniul sănătății publice. În urma modificărilor succesive, instituțiile europene au dobândit capacitatea de a adopta acte normative care sunt ulterior aplicate de statele membre, contribuind la armonizarea legislațiilor naționale.

Dreptul Uniunii Europene este structurat în două componente principale: dreptul primar și dreptul derivat (sau secundar).

I. Dreptul primar al Uniunii Europene cuprinde totalitatea tratatelor care constituie baza juridică a Uniunii. Acesta include:

- tratatele fondatoare, prin care au fost instituite Comunitățile Europe-

ne: Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (1951), Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (1957);

- Tratatul privind Uniunea Europeană, adoptat la Maastricht în 1992, care a marcat transformarea Comunităților Europene într-o uniune politică și economică complexă;
- tratatele de reformă instituțională, precum Actul Unic European (1986), Tratatul de la Amsterdam (1997), Tratatul de la Nisa (2001) și Tratatul de la Lisabona (2007), acesta din urmă fiind documentul care guvernează în prezent arhitectura instituțională și funcționarea Uniunii;
- protocoale și anexe care completează dispozițiile tratatelor;
- tratatele de aderare ale statelor membre.

În contextul actual, Uniunea Europeană numără 27 de state membre (2025), iar tratatele continuă să constituie fundamentul juridic al extinderii și aprofundării integrării europene.

Acordurile europene și procesul de preaderare

Acordurile europene au reprezentat instrumente juridice esențiale pentru stabilirea relațiilor dintre Uniunea Europeană și statele din Europa Centrală și de Est în perioada de pregătire pentru aderare. Aceste acorduri au fost construite pe principiile respectării drepturilor fundamentale, ale statului de drept, democrației și economiei de piață funcționale.

Prin intermediul acestora s-a creat cadrul instituțional necesar pentru:

- dezvoltarea dialogului politic;
- liberalizarea schimburilor comerciale;
- cooperarea economică, socială, culturală și financiară;
- armonizarea legislațiilor naționale cu dreptul european.

După valurile succesive de extindere din 2004, 2007 și 2013, acordurile de asociere au rămas instrumente esențiale pentru statele candidate și pentru țările din vecinătatea estică și Balcanii de Vest. În prezent, state precum Serbia, Muntenegru, Albania, Macedonia de Nord, Bosnia și Herțegovina și Kosovo se află în diferite etape ale procesului de integrare europeană. De asemenea, Republica Moldova, Ucraina și Georgia au semnat acorduri de asociere aprofundată și cuprinzătoare, iar din 2022 Republica Moldova și Ucraina dețin statut oficial de țări candidate.

Acquis-ul comunitar- comunitar reprezintă totalitatea normelor juridice, principiilor, politicilor și obligațiilor care decurg din apartenența la Uniunea Europeană. Acesta include:

- prevederile tratatelor și obiectivele politice ale Uniunii;
- legislația adoptată de instituțiile europene;
- jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene;
- declarațiile și rezoluțiile instituțiilor europene;
- acordurile internaționale semnate de Uniune;
- politicile comune, inclusiv cele privind justiția, securitatea, politica externă și apărarea.

Acquis-ul comunitar este într-un proces permanent de actualizare, reflectând transformările economice, tehnologice și geopolitice. Statele candidate sunt obligate să transpună acquis-ul în legislația națională înainte de aderare, iar în anumite situații pot beneficia de perioade tranzitorii negociate.

II. Dreptul derivat al Uniunii Europene- cuprinde actele juridice adoptate de instituțiile Uniunii Europene în exercitarea competențelor conferite prin tratate. Aceste acte includ:

Regulamentele- sunt acte normative cu aplicabilitate generală, obligatorii în toate elementele lor și direct aplicabile în toate statele membre, fără a necesita transpunere în legislația națională. Ele sunt utilizate în special pentru reglementarea politicilor comune, cum ar fi piața internă, politica agricolă comună sau uniunea monetară.

Directivele- stabilesc obiective obligatorii pentru statele membre, lăsând însă libertatea de a alege metodele și instrumentele juridice prin care acestea vor fi realizate. Directivele trebuie transpuse în legislația națională într-un termen determinat. În cazul neimplementării, acestea pot produce efect direct, permițând persoanelor fizice și juridice să invoce prevederile lor în fața instanțelor.

Deciziile-sunt acte obligatorii în integralitatea lor, adresate unor destinatari specifici, care pot fi state membre, companii sau persoane fizice. Ele sunt frecvent utilizate în domenii precum politica concurenței, ajutoarele de stat sau sancțiunile economice.

Recomandările și avizele-Aceste acte au caracter consultativ și exprimă poziția instituțiilor europene asupra anumitor domenii de politică

publică, fără a avea forță juridică obligatorie. În ultimii ani, ele sunt frecvent utilizate în coordonarea politicilor economice și sociale, în special în cadrul Semestrului European.

2.2.Tratatul de la Paris și începutul integrării europene

Crearea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului a reprezentat prima etapă concretă a integrării europene și un instrument fundamental de reconciliere între Franța și Germania după cel de-al Doilea Război Mondial. Inițiativa a fost promovată de lideri politici vizionari precum Jean Monnet și Robert Schuman, care au elaborat o metodă de integrare bazată pe realizări sectoriale concrete.

Declarația Schuman din 9 mai 1950 a propus plasarea producției franco-germane de cărbune și oțel sub autoritatea unei instituții supranaționale, deschisă participării altor state europene. Această abordare urmărea crearea unei solidarități economice care să facă imposibil un nou conflict militar între statele participante.

Tratatul de la Paris a fost semnat în 1951 de șase state – Franța, Germania de Vest, Italia, Belgia, Țările de Jos și Luxemburg – și a intrat în vigoare în 1952. Acesta a instituit o organizație supranațională inovatoare, bazată pe transferul voluntar de suveranitate către instituții comune.

Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului a introdus un model instituțional care a influențat ulterior arhitectura Uniunii Europene:

- Înalta Autoritate, precursorul actualei Comisii Europene, era responsabilă de adoptarea deciziilor executive și de reglementarea pieței comune a cărbunelui și oțelului;
- Consiliul Special al Miniștrilor asigura coordonarea între instituția supranațională și guvernele statelor membre;
- Adunarea Comună, care a evoluat ulterior în Parlamentul European, exercita control democratic asupra activităților executive;
- Curtea de Justiție garanta aplicarea uniformă a dreptului comunitar.

Activitatea CECO a contribuit semnificativ la intensificarea schimburilor comerciale între statele membre, la modernizarea industriei și la îmbunătățirea condițiilor sociale ale lucrătorilor din sectorul industrial. Comunitatea a reprezentat un model experimental pentru dezvoltarea pieței comune și a mecanismelor supranaționale de guvernare economică.

Pe termen lung, succesul CECO a demonstrat viabilitatea integrării economice regionale, facilitând ulterior semnarea altor tratate fundamentale, precum Tratatele de la Roma din 1957, care au creat Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice.

Din punct de vedere politic, Tratatul de la Paris a marcat începutul reconcilierii franco-germane și consolidarea stabilității în Europa Occidentală. El a contribuit la formarea unei noi paradigme de cooperare internațională, bazată pe integrarea economică și transferul parțial de suveranitate către instituții comune. De asemenea, tratatul a reprezentat un element important în contextul Războiului Rece, consolidând alianța economică și politică a Europei Occidentale în raport cu blocul estic.

Tratatul de la Paris a fost încheiat pentru o perioadă de 50 de ani. El a expirat la 23 iulie 2002, moment în care competențele CECO au fost transferate către structurile generale ale Uniunea Europeană. Integrarea acquis-ului CECO în cadrul tratatelor europene a demonstrat maturizarea procesului de integrare și consolidarea instituțiilor europene.

Chiar dacă tratatul nu mai este în vigoare, principiile sale continuă să influențeze politicile Uniunii Europene. Conceptul de piață comună, mecanismele supranaționale de reglementare și cooperarea economică regională sunt elemente fundamentale ale integrării europene contemporane.

În prezent, Uniunea Europeană utilizează experiența acumulată în cadrul CECO pentru dezvoltarea politicilor industriale, energetice și de mediu, inclusiv în contextul tranziției către economia verde și al strategiilor industriale europene.

Tratatul de la Paris constituie un moment definitoriu în istoria Europei moderne, reprezentând primul pas concret spre integrarea economică și politică a continentului. Prin instituțiile create, principiile promovate și mecanismele de cooperare instituite, tratatul a pus bazele construcției europene actuale. Succesul acestui tratat a demonstrat că integrarea economică poate contribui la menținerea păcii, la dezvoltarea economică și la consolidarea stabilității politice. Astfel, Tratatul de la Paris rămâne un reper fundamental în evoluția Uniunii Europene și în teoria integrării regionale. Deși tratatul a expirat în 2002, principiile și mecanismele instituite au stat la baza evoluției ulterioare a Comunităților Europene și a Uniunii Europene moderne. Implementarea tratatului a avut efecte economice

semnificative asupra statelor membre. Eliminarea tarifelor vamale pentru cărbune și oțel a stimulat comerțul intra european și a contribuit la creșterea producției industriale. De asemenea, tratatul a favorizat modernizarea infrastructurii industriale și creșterea productivității.

2.3. Tratatele de la Roma (1957): relansarea integrării europene prin economia pieței comune

Prima jumătate a deceniului 1950 a fost marcată de încercarea de a construi o dimensiune politico-militară a Europei Occidentale, prin proiectul francez al Comunității Europene de Apărare (CEA). În condițiile escaladării tensiunilor internaționale după declanșarea războiului din Coreea, SUA a susținut consolidarea capacității defensive occidentale, inclusiv prin reînarmarea Germaniei de Vest. Din rațiuni istorice și de securitate, Franța a căutat o soluție de tip „integrare" a forțelor militare ale RFG într-o structură europeană comună, evitând reconstituirea unei armate naționale puternice.

Deși tratatul de creare a CEA a fost semnat în 1952, ratificarea a eșuat în 1954, prin votul negativ al Adunării Naționale franceze, iar proiectul a fost abandonat. Această evoluție a confirmat dificultatea integrării în domeniul apărării la acel moment și a orientat statele vest-europene către un teren mai consensual: integrarea economică.

La mijlocul anilor 1950, reconstrucția postbelică era în mare parte finalizată, iar dinamica creșterii economice impunea intensificarea schimburilor comerciale. Chiar dacă în cadrul cooperării economice europene se înregistraseră progrese privind reducerea restricțiilor cantitative, taxele vamale și controalele la frontieră continuau să încetinească circulația bunurilor și să fragmenteze piețele naționale.

În această perioadă au existat două orientări complementare:

- o viziune orizontală, axată pe libertatea circulației și pe integrarea economică generală;
- o viziune sectorială, în spiritul CECO, care promova integrarea graduală pe domenii strategice.

În plan politic, ideea unei Europe mai puternice prin unificare economică a fost susținută de inițiative care au pregătit trecerea de la logica sectorială la proiectul unui spațiu economic comun.

Proiectele ce au dus la crearea Comunității Economice Europene și a Euratom au intrat în fază instituțională după Conferința de la Messina (iunie 1955), unde statele membre au convenit necesitatea aprofundării integrării. Un comitet de experți condus de Paul-Henri Spaak a elaborat un raport de fundamentare, devenit document de lucru pentru conferința interguvernamentală care a redactat tratatele.

La 25 martie 1957, cele șase state (Franța, RFG, Italia, Belgia, Țările de Jos, Luxemburg) au semnat la Roma două tratate:

- Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (CEE/EEC);
- Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (Euratom/EAEC).

Ambele au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958.

Semnificația majoră a momentului de la Roma a constat în relansarea construcției europene pe baza unui program economic amplu, depășind limitările unei integrări strict sectoriale.

Tratatul CEE: piața comună și arhitectura unei integrări economice profunde

1) Obiectivul central: piața comună sprijinită pe uniunea vamală

Tratatul de instituire a CEE a formulat drept obiectiv esențial crearea unei piețe comune, fundamentată pe:

- eliminarea barierelor la circulația bunurilor;
- instituirea unui tarif vamal comun față de țările terțe;
- liberalizarea treptată a circulației persoanelor, serviciilor și capitalurilor;
- coordonarea politicilor economice și apropierea legislațiilor naționale, în măsura necesară funcționării pieței comune.

Din punct de vedere conceptual, tratatul nu s-a limitat la o simplă zonă de liber schimb. Prin includerea politicilor comune și a mecanismelor de coordonare, acesta a schițat o traiectorie către o integrare economică avansată.

2) Două categorii de instrumente: liberalizare + politici comune

Analiza dispozițiilor economice ale tratatului evidențiază două direcții majore:

1. eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații (bunuri, persoane, servicii, capitaluri);

2. construirea de politici comune și mecanisme de armonizare/coordoare (concurență, agricultură, transporturi, fonduri sociale, investiții).

Prin urmare, „piața comună" a fost simultan:

- un proiect de liberalizare economică,
- și un proiect de organizare instituțională a economiei integrate.

3) Uniunea vamală: calendar, realizare și efecte

Eliminarea taxelor vamale intracomunitare și a contingentelor cantitative a fost planificată într-o perioadă tranzitorie, dar procesul a fost accelerat, astfel încât uniunea vamală a devenit operațională în 1968. În anii următori, CEE a fost asociată frecvent cu expresia „Piața Comună", reflectând realitatea unei economii integrate în jurul schimburilor intracomunitare.

În interpretarea juridică europeană, „piața comună" a fost înțeleasă ca eliminarea obstacolelor pentru a „fuziona" pieţele naționale într-un spațiu economic cât mai apropiat de o piață internă autentică – idee care va fi aprofundată ulterior prin Piața Unică (1993).

4) Noua ordine juridică: comunitate de drept și instituții supranaționale

Un element definitoriu al Tratatului CEE a fost instituirea unei ordini juridice comunitare, care a pătruns în dreptul intern al statelor membre. Comunitatea a dobândit:

- personalitate juridică,
- capacitate de reprezentare internațională,
- competențe proprii, rezultate din transferul sau limitarea unor atribuții statale.

În plan instituțional, tratatul a preluat o schemă apropiată de CECO, însă cu o diferență crucială: durată nelimitată, ceea ce a conferit stabilitate proiectului integrării.

Instituțiile centrale au funcționat pe logica echilibrului:

- Comisia – inițiativă legislativă și rol executiv;
- Consiliul – decizie normativă, asistat de COREPER;
- Parlamentul – funcții de control și deliberare;
- Curtea de Justiție – garant al interpretării uniforme și al legalității.

5) Politica Agricolă Comună: de la productivitate la tranziție verde (actualizare 2025)

Tratatul a creat baza pentru formarea Politicii Agricole Comune (PAC), care a devenit una dintre cele mai influente politici ale integrării. În 2025, PAC este guvernată de reformele perioadei 2023–2027, care pun accent pe:

- condiționalități de mediu și climă,
- sprijin mai echilibrat și orientat (inclusiv către ferme mici/medii),
- flexibilitate prin planuri strategice naționale,
- instrumente verzi precum eco-schemele.

Această evoluție arată continuitatea: PAC rămâne un instrument de integrare, dar cu priorități adaptate tranziției ecologice și securității alimentare.

Tratatul Euratom: integrare sectorială în energia nucleară civilă

Cel de-al doilea tratat semnat la Roma a instituit Euratom, cu un obiectiv sectorial: promovarea dezvoltării industriei nucleare pentru utilizări civile, inclusiv prin:

- cooperare în cercetare și inovare,
- difuzarea cunoștințelor tehnice,
- standarde de securitate și protecție sanitară,
- coordonarea investițiilor.

Spre deosebire de tratatul CEE (care a evoluat prin reforme majore și, după 2009, continuă ca nucleu al TFUE), tratatul Euratom a rămas în vigoare fără modificări majore și nu a fost „absorbit" integral în aceeași manieră. În prezent (2025), Euratom continuă să funcționeze ca bază juridică pentru anumite domenii nucleare civile și pentru standarde comune de securitate.

Consolidarea instituțională: Tratatul de fuziune (Bruxelles, 1965) și comunitatea europeană unificată

După relansarea de la Roma, evoluția a impus simplificarea mecanismelor instituționale. Prin Tratatul de la Bruxelles (1965) – cunoscut și ca Tratatul de fuziune a executivelor – s-a realizat unificarea instituțiilor executive ale celor trei comunități (CECO, CEE, Euratom), instituindu-se:

- o Comisie unică,
- un Consiliu unic.

Fuziunea a fost în principal instituțională; comunitățile au rămas distincte juridic, păstrându-și tratatele. Procesul a contribuit însă la eficientizarea guvernării comunitare și a pregătit etapele ulterioare de conso-

lidare. Uniunea Europeană este astăzi rezultatul unui proces evolutiv de peste șase decenii, alternând perioade de accelerare cu momente de criză și recalibrare. În 2025, extinderea rămâne una dintre temele strategice ale Uniunii, iar Comisia Europeană publică pachete anuale de extindere și menține lista oficială a statelor candidate și potențial candidate, inclusiv Republica Moldova.

Tabel 2.1: Tratatele de la Roma.

Element	Conținut esențial (Tratatul CEE – 1957)	Conținut esențial (Tratatul EURATOM – 1957)	Relevanță / actualizare 2025
Context istoric	Eșecul CEA (1954) → orientare spre integrare economică; creștere economică, nevoia de eliminare a barierelor comerciale	Interes crescut pentru energia nucleară civilă, ca sursă strategică pentru modernizare și autonomie energetică	2022–2025: securitatea energetică și reziliența economică sunt priorități UE; nucleara rămâne domeniu sensibil, dar reglementat
Data semnării / intrării în vigoare	25 martie 1957 / 1 ianuarie 1958	25 martie 1957 / 1 ianuarie 1958	Tratatele de la Roma rămân piatră de temelie; CEE a evoluat în dreptul UE actual (TFUE după Lisabona)
Scop strategic	Crearea pieței comune + apropierea progresivă a politicilor economice	Dezvoltarea rapidă a industriei nucleare civile + cooperare tehnico-științifică	2025: piața internă UE este consolidată; tranziția verde și digitală redefinesc politicile comune
Model de integrare	Integrare „generală" (orizontală): bunuri, persoane, servicii, capitaluri + politici comune	Integrare „sectorială": energie atomică civilă, cercetare, investiții, norme de protecție	2025: model mixt – piață internă + politici comune extinse (climă, digital, sănătate, securitate)
Mecanism-cheie	Uniunea vamală + eliminarea treptată a barierelor + concurență loială	Cadru comun pentru cercetare nucleară, standarde și investiții	Uniunea vamală funcționează; se modernizează prin digitalizarea vămilor și controale orientate pe risc

Libertăți economice	4 libertăți: bunuri, servicii, capital, persoane	Nu este centrat pe cele 4 libertăți	2025: piața unică funcționează, dar apar noi teme: date, AI, lanțuri de aprovizionare, autonomie strategică
Politici comune	Agricultură (PAC), transporturi, concurență, coordonare economică, fonduri sociale, investiții	Cercetare și dezvoltare nucleară civilă; protecție sanitară și securitate	2023–2027: PAC reformată (eco-scheme, condiționalități de mediu, planuri strategice naționale)
Instrumente instituționale	Comisie (inițiativă/executiv), Consiliu (decizie), Parlament (control/deliberare), Curtea de Justiție (jurisdicție)	Schema instituțională similară (adaptată sectorului)	2025: arhitectura e consolidată prin Tratatul de la Lisabona; rol sporit al Parlamentului
Efect juridic	Creează „comunitate de drept", competențe proprii, personalitate juridică, ordine juridică integrată în dreptul intern	Regim juridic specializat, în vigoare, dar aplicat diferit între state	Euratom rămâne în vigoare; reglementările nucleare sunt puternic influențate de standarde de securitate și politici energetice
Calendar realizare uniune vamală	Program tranzitoriu (12 ani), finalizat anticipat → 1 iulie 1968	Nu se aplică	Uniunea vamală este una dintre cele mai vechi realizări; astăzi e conectată la piața internă și politica comercială comună
Rezultate economice inițiale	Creștere accelerată a comerțului intracomunitar și a PIB; consolidarea pieței comune	Progrese limitate, din cauza caracterului specializat și reticențelor politice	2025: piața internă rămâne principalul motor economic; nucleara civilă rămâne un domeniu heterogen în UE
Rol în evoluția UE	Bază pentru Piața Unică (1993) și evoluția spre UE modernă	Menține o comunitate distinctă juridic (Euratom)	2025: UE are 27 state; extinderea și aprofundarea integrării se bazează pe aceeași logică juridico-instituțională

Tabelul 2.1 prezentat evidențiază rolul fundamental al Tratatelor de la Roma în dezvoltarea construcției europene și permite o analiză comparativă între cele două componente principale ale acestora – Comunitatea Economică Europeană (CEE) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM). Analiza relevă atât diferențele de obiective și funcționalitate, cât și contribuția lor comună la evoluția Uniunii Europene moderne.

Un prim aspect evidențiat de tabel este schimbarea strategică a procesului de integrare europeană. După eșecul proiectului militar reprezentat de Comunitatea Europeană de Apărare, statele vest-europene au identificat integrarea economică drept domeniul cel mai viabil pentru cooperare. Tratatele de la Roma au reprezentat astfel o etapă decisivă, deoarece au mutat accentul de la cooperarea politică și militară către integrarea economică profundă.

CEE a propus un model de integrare cuprinzător, bazat pe liberalizarea comerțului și coordonarea politicilor economice, în timp ce EURATOM a urmat o abordare sectorială, concentrată pe dezvoltarea energiei nucleare civile. Această diferențiere a permis Uniunii să combine integrarea economică generală cu dezvoltarea unor domenii strategice specializate.

Analiza tabelului arată că Tratatul CEE a introdus conceptul de piață comună, fundamentată pe eliminarea barierelor comerciale și pe instituirea uniunii vamale. Această abordare a creat premisele dezvoltării ulterioare a pieței interne europene și a favorizat creșterea economică accelerată a statelor membre. Implementarea uniunii vamale până în anul 1968 a constituit una dintre cele mai importante realizări ale integrării europene, deoarece a permis crearea unui spațiu comercial unic și a consolidat competitivitatea economică a statelor participante. În prezent, această realizare rămâne unul dintre pilonii fundamentali ai Uniunii Europene și este completată de mecanisme moderne de digitalizare și securizare a fluxurilor comerciale.

Tabelul evidențiază faptul că Tratatul CEE a consacrat cele patru libertăți fundamentale – libera circulație a bunurilor, serviciilor, capitalurilor și persoanelor – care reprezintă nucleul integrării economice europene. Aceste libertăți au contribuit la eliminarea fragmentării piețelor naționale și la crearea unui spațiu economic integrat. În contextul actual, aceste libertăți continuă să fie esențiale, însă sunt extinse către domenii

noi, precum mobilitatea digitală, circulația datelor și dezvoltarea economiei digitale. Astfel, principiile stabilite în 1957 au rămas relevante, fiind adaptate la transformările economice contemporane.

Un alt element evidențiat de tabel este dezvoltarea politicilor comune, în special Politica Agricolă Comună. Aceasta a avut un rol esențial în modernizarea agriculturii europene și în reducerea disparităților regionale. În prezent, politica agricolă este adaptată noilor priorități europene, inclusiv protecția mediului și securitatea alimentară, demonstrând capacitatea Uniunii de a adapta mecanismele inițiale la realitățile contemporane. De asemenea, instituirea fondurilor sociale și a mecanismelor de investiții a contribuit la consolidarea coeziunii economice și sociale, element esențial pentru stabilitatea Uniunii.

Comparativ cu CEE, EURATOM a avut un impact mai limitat, deoarece s-a concentrat asupra unui domeniu specific – energia nucleară civilă. Deși tratatul a rămas în vigoare, aplicarea sa a fost influențată de divergențele politice și de evoluția mixului energetic european. Cu toate acestea, EURATOM continuă să joace un rol important în stabilirea standardelor de securitate nucleară și în coordonarea cercetării științifice în domeniul energiei. Tabelul evidențiază că Tratatul CEE a introdus un sistem instituțional supranațional, care a permis transferul unor competențe de la statele membre către instituțiile comunitare. Acest model a asigurat funcționarea eficientă a pieței comune și a contribuit la dezvoltarea unei ordini juridice europene distincte. Ulterior, Tratatul de fuziune a instituțiilor comunitare a consolidat această arhitectură, facilitând coordonarea politicilor europene și sporind eficiența procesului decizional. Această evoluție a reprezentat fundamentul actualului sistem instituțional al Uniunii Europene.

Rezultatele economice inițiale ale integrării europene au fost semnificative, evidențiate prin creșterea comerțului intracomunitar și dezvoltarea economică accelerată a statelor membre. În același timp, integrarea economică a contribuit la stabilitatea politică și la consolidarea cooperării dintre statele europene.

În prezent, Uniunea Europeană reprezintă una dintre cele mai dezvoltate structuri de integrare regională din lume, iar principiile stabilite prin Tratatele de la Roma continuă să influențeze politicile economice și sociale ale Uniunii. Analiza comparativă arată că Tratatele de la Roma nu

reprezintă doar un moment istoric, ci constituie fundamentul juridic și instituțional al Uniunii Europene actuale. Evoluțiile recente, inclusiv extinderea Uniunii și adaptarea politicilor la provocările globale, demonstrează continuitatea modelului de integrare inițiat în 1957.

2.4. Actul Unic European

Actul Unic European (AUE) reprezintă un moment de cotitură în evoluția integrării europene, întrucât a inițiat o revizuire substanțială a Tratatelor de la Roma și a creat cadrul juridic necesar pentru relansarea proiectului comunitar după stagnarea din anii 1970–începutul anilor 1980. Miza centrală a AUE a fost realizarea pieței interne, dar efectele sale au depășit sfera economică, vizând atât modernizarea mecanismelor instituționale, cât și extinderea competențelor comunitare către domenii noi: cercetare–dezvoltare, mediu, coeziune și cooperare politică externă.

AUE a fost semnat în februarie 1986 (în două etape, în funcție de statele membre) și a intrat în vigoare la 1 iulie 1987, după finalizarea procedurilor de ratificare. Importanța sa istorică derivă din faptul că a constituit prima reformă majoră a Tratatului CEE, pregătind direct transformarea „pieței comune" într-o piață internă unică, funcțională, finalizată formal la 1 ianuarie 1993.

Premisele elaborării AUE sunt:

a) Proiectele de Uniune Economică și Monetară: de la ambiție la blocaje

Între anii 1960 și 1980 au existat multiple inițiative de trecere de la integrarea comercială la o Uniune Economică și Monetară (UEM). Cel mai cunoscut demers a fost „Planul Werner", discutat la finalul anilor 1960, care propunea o convergență graduală până la sfârșitul deceniului următor: coordonarea politicilor economice, stabilitate monetară, reducerea fluctuațiilor valutare și, în perspectivă, o monedă comună. În practică, aceste obiective au fost încetinite de șocurile economice globale (crize energetice, inflație), de divergențele dintre modelele economice naționale și de dificultățile de guvernanță comunitară într-o Comunitate aflată în extindere. Ideea UEM a rămas însă activă și va fi concretizată ulterior prin Tratatul de la Maastricht (1992), iar în prezent se reflectă în arhitectura zonei euro și în politicile de coordonare macroeconomică.

b) „Raportul Tindemans": definirea Uniunii ca proiect politic

Un alt pas important a fost contribuția conceptuală asociată „Raportului Tindemans", care a reafirmat direcția integrării europene și a introdus o viziune mai coerentă asupra Uniunii ca proiect politic: prezență unitară externă, interdependență economică, solidaritate socială și regională, protecția drepturilor și întărirea legitimității democratice prin instituții mai puternice. Ideea centrală a fost că integrarea presupune un „cost" politic: transfer de competențe către nivelul comun și mecanisme de redistribuire către regiunile mai puțin dezvoltate.

c) Inițiativele Genscher–Colombo și Spinelli: reformă instituțională și subsidiaritate

La începutul anilor 1980, proiectul Genscher–Colombo a susținut consolidarea unei cooperări externe și de securitate, printr-o coordonare mai structurată sub autoritatea Consiliului European. În același interval, „Proiectul Spinelli", lansat din interiorul Parlamentului European ales direct, a insistat asupra întăririi dimensiunii democratice și a unei arhitecturi mai apropiate de modelul federal, introducând și principiul subsidiarității ca reper de distribuire a competențelor între nivelul comunitar și cel național. Chiar dacă aceste inițiative nu au fost implementate integral, ele au exercitat presiune politică pentru reformă și au influențat direct soluțiile adoptate în AUE.

d) Cauzele imediate ale AUE: piața incompletă și mecanisme decizionale greoaie

Necesitatea AUE a fost determinată de mai multe disfuncționalități:

- fragmentarea libertăților de circulație (existau încă obstacole tehnice, fiscale și administrative);
- dependența excesivă de unanimitate în Consiliu, care genera blocaje;
- insuficiența atribuțiilor Parlamentului European în procesul legislativ;
- lipsa unei legături juridice clare între acțiunea comunitară și cooperarea politică externă.

Decizia politică de a avansa a fost consolidată la Consiliul European de la Milano (iunie 1985), când s-a acceptat convocarea unei conferințe interguvernamentale pentru revizuirea tratatelor și pentru o formă mai structurată de cooperare externă.

e) „Cartea Albă" pentru piața internă: program, calendar, logică

Un rol determinant l-a avut „Cartea Albă" a Comisiei (sub conducerea lui Jacques Delors), care a formulat un program de măsuri legislative pentru eliminarea barierelor rămase în calea pieței interne și a fixat ca termen-limită 31 decembrie 1992. Logica economică era clară: piața internă nu poate funcționa fără standarde comune, recunoaștere reciprocă, reguli concurențiale și proceduri armonizate.

În anii 1990, pentru statele candidate din Europa Centrală și de Est, Comisia a publicat și documente orientative privind pregătirea pentru piața internă, subliniind rolul transpunerii acquis-ului relevant. Această abordare a devenit ulterior „standard" pentru pregătirea extinderilor, inclusiv pentru țările candidate actuale (în 2025, inclusiv Republica Moldova).

Obiectivul principal al AUE a fost accelerarea integrării prin instituirea unei baze juridice ferme pentru piața internă și prin depășirea blocajelor decizionale. Mandatul reformei a urmărit două direcții complementare:

1. Modernizarea mecanismelor instituționale, în special:

- extinderea domeniilor în care Consiliul poate decide prin majoritate calificată;
- întărirea rolului Parlamentului European în procesul legislativ;
- clarificarea atribuțiilor executive, în favoarea Comisiei.

2. Extinderea domeniilor de competență comunitară, mai ales în:

- coeziune economică și socială;
- cercetare și dezvoltare tehnologică;
- protecția mediului;
- cooperare politică externă (precursor al politicii externe și de securitate comune de după Maastricht).

Din punct de vedere formal, AUE este alcătuit din:

- un Preambul, care exprimă voința statelor de a aprofunda cooperarea și de a transforma relațiile dintre ele în direcția unei Uniuni Europene;
- patru titluri, care reunesc atât dispoziții privind Comunitățile Europene, cât și cadrul cooperării politice externe;
- declarații anexate, adoptate în cadrul Conferinței.

AUE a avut un caracter „unic" tocmai pentru că a combinat, într-un singur instrument, revizuirea tratatelor economice cu formalizarea cooperării politice.

Prevederile AUE și efectele sale sunt:

a) Piața internă: obiectiv juridic explicit

AUE a consacrat obiectivul pieței interne ca spațiu fără frontiere interne, în care libertatea de circulație a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor trebuie asigurată până la finalul lui 1992. Acest obiectiv a declanșat un val legislativ masiv, orientat spre eliminarea barierelor tehnice, fiscale și administrative.

Diferența conceptuală devine clară:

- Uniunea vamală elimină tarifele și restricțiile cantitative pentru bunuri;
- Piața internă merge mai departe: elimină obstacolele care împiedică funcționarea celor patru libertăți și creează reguli comune pentru concurență, standarde, servicii și mobilitate.

b) Reforma decizională: de la veto la eficiență

Un instrument central al AUE a fost extinderea votului cu majoritate calificată în Consiliu pentru măsurile necesare pieței interne, limitând recursul la unanimitate doar în domenii sensibile (de tip fiscalitate sau anumite aspecte sociale și ale mobilității). Efectul practic a fost reducerea blocajelor și creșterea capacității UE de a adopta legislație într-un ritm compatibil cu termenul 1992.

c) Rolul instituțiilor: Parlament, Comisie, instanțe

AUE a întărit rolul Parlamentului prin mecanisme precum avizul conform în situații cheie (aderare, asociere) și prin proceduri care au crescut ponderea sa în procesul legislativ. Totodată, a clarificat principiul potrivit căruia, în mod normal, Consiliul deleagă Comisiei competențele de executare, consolidând astfel eficiența implementării.

În plan jurisdicțional, AUE a deschis calea pentru dezvoltarea structurilor judiciare europene (inclusiv instanțe pentru degrevarea Curții), ceea ce a devenit esențial pe măsură ce legislația și litigiile legate de piața internă s-au multiplicat.

d) Politica socială, coeziunea, R&D și mediul: extinderea competențelor

AUE a introdus baza juridică pentru:

- standarde minime privind sănătatea și securitatea în muncă și pentru stimularea dialogului social;

- o politică de coeziune economică și socială, necesară pentru a reduce disparitățile regionale și pentru a „compensa" efectele pieței interne asupra economiilor mai puțin competitive;
- programe multianuale în cercetare și dezvoltare, cu obiectivul creșterii competitivității industriale europene;
- o politică comunitară de mediu, cu aplicarea logicii subsidiarității: UE intervine atunci când obiectivele pot fi atinse mai eficient la nivel comun decât separat.
- În 2025 aceste direcții sunt piloni ai politicilor UE:
- coeziunea rămâne centrală prin fonduri structurale;
- cercetarea se desfășoară în cadrul programelor-cadru (în 2025: continuitate din Horizon Europe 2021–2027);
- mediul a devenit o axă strategică prin Pactul Ecologic European și legislația aferentă tranziției verzi;
- piața internă include tot mai mult dimensiuni noi: servicii digitale, date, securitate economică, lanțuri de aprovizionare.
- e) Cooperarea politică externă: precursor al dimensiunii politice a UE

AUE a formalizat cooperarea statelor în politica externă, în special prin consultări și coordonare, fără a crea încă o politică externă comună cu instrumente deplin supranaționale. Totuși, această etapă a pregătit trecerea la arhitectura consacrată ulterior prin Tratatul de la Maastricht (Politica Externă și de Securitate Comună) și, mai târziu, prin consolidările aduse de Lisabona.

Tabel 2.2:Sinteză comparativ-analitică – Actul Unic European

Dimensiune strategică	Conținut esențial AUE	Semnificație analitică	Impact și relevanță contemporană
Contextul adoptării	Stagnarea integrării în anii 1970–1980; limitele mecanismelor decizionale; necesitatea finalizării pieței interne	AUE apare ca răspuns instituțional la blocajele structurale ale Comunității și marchează trecerea de la integrare graduală la integrare accelerată	Modelul este replicat și astăzi: reforme instituționale pentru a răspunde crizelor economice, energetice sau geopolitice

Obiectiv fundamental	Crearea pieței interne fără frontiere până în 1992	Transformă piața comună într-un spațiu economic integrat, bazat pe eliminarea tuturor obstacolelor juridice și administrative	Piața unică rămâne principalul pilon al competitivității UE și se extinde spre economia digitală și integrarea serviciilor
Reformă decizională	Introducerea votului cu majoritate calificată în Consiliu	Reduce blocajele politice și crește capacitatea legislativă; marchează trecerea de la consens total la guvernanță funcțională	Majoritatea calificată devine instrument esențial în gestionarea politicilor economice, comerciale și climatice
Consolidarea instituțiilor	Creșterea rolului Parlamentului European; clarificarea atribuțiilor Comisiei	Crește legitimitatea democratică și eficiența executivă; contribuie la echilibrul instituțional	În 2025, Parlamentul este co-legislator principal, iar Comisia are rol strategic în inițiativa legislativă
Extinderea competențelor	Coeziune economică și socială; cercetare și inovare; mediu; cooperare politică externă	Integrarea devine multidimensională, depășind logica strict economică	Domeniile respective sunt astăzi piloni ai politicilor UE: Pactul Verde, programele de cercetare, fondurile structurale
Eliminarea barierelor	Eliminarea frontierelor fizice, tehnice și fiscale	Integrarea nu mai înseamnă doar liberalizare comercială, ci armonizare și recunoaștere reciprocă	Persistă provocări în serviciile transfrontaliere și economia digitală, ceea ce menține actualitatea modelului AUE
Dimensiunea socială	Introducerea standardelor minime privind sănătatea și securitatea muncii	Atenuează efectele negative ale liberalizării economice și consolidează legitimitatea integrării	Politicile sociale europene rămân instrument de protecție a mobilității forței de muncă
Politica de coeziune	Consolidarea fondurilor structurale pentru reducerea disparităților regionale	Compensează efectele asimetrice ale integrării și promovează convergența economică	Coeziunea este esențială pentru stabilitatea UE și pentru pregătirea extinderilor

Dimensiunea externă	Formalizarea cooperării politice externe	Creează baza pentru politica externă și de securitate comună	UE devine actor geopolitic global, cu rol major în securitate și diplomație economică
Contextul adoptării	Stagnarea integrării în anii 1970–1980; limitele mecanismelor decizionale; necesitatea finalizării pieței interne	AUE apare ca răspuns instituțional la blocajele structurale ale Comunității și marchează trecerea de la integrare graduală la integrare accelerată	Modelul este replicat și astăzi: reforme instituționale pentru a răspunde crizelor economice, energetice sau geopolitice
Obiectiv fundamental	Crearea pieței interne fără frontiere până în 1992	Transformă piața comună într-un spațiu economic integrat, bazat pe eliminarea tuturor obstacolelor juridice și administrative	Piața unică rămâne principalul pilon al competitivității UE și se extinde spre economia digitală și integrarea serviciilor
Reformă decizională	Introducerea votului cu majoritate calificată în Consiliu	Reduce blocajele politice și crește capacitatea legislativă; marchează trecerea de la consens total la guvernanță funcțională	Majoritatea calificată devine instrument esențial în gestionarea politicilor economice, comerciale și climatice
Consolidarea instituțiilor	Creșterea rolului Parlamentului European; clarificarea atribuțiilor Comisiei	Crește legitimitatea democratică și eficiența executivă; contribuie la echilibrul instituțional	În 2025, Parlamentul este co-legislator principal, iar Comisia are rol strategic în inițiativa legislativă
Extinderea competențelor	Coeziune economică și socială; cercetare și inovare; mediu; cooperare politică externă	Integrarea devine multidimensională, depășind logica strict economică	Domeniile respective sunt astăzi piloni ai politicilor UE: Pactul Verde, programele de cercetare, fondurile structurale

Eliminarea barierelor	Eliminarea frontierelor fizice, tehnice și fiscale	Integrarea nu mai înseamnă doar liberalizare comercială, ci armonizare și recunoaștere reciprocă	Persistă provocări în serviciile transfrontaliere și economia digitală, ceea ce menține actualitatea modelului AUE
Dimensiunea socială	Introducerea standardelor minime privind sănătatea și securitatea muncii	Atenuează efectele negative ale liberalizării economice și consolidează legitimitatea integrării	Politicile sociale europene rămân instrument de protecție a mobilității forței de muncă
Politica de coeziune	Consolidarea fondurilor structurale pentru reducerea disparităților regionale	Compensează efectele asimetrice ale integrării și promovează convergența economică	Coeziunea este esențială pentru stabilitatea UE și pentru pregătirea extinderilor
Dimensiunea externă	Formalizarea cooperării politice externe	Creează baza pentru politica externă și de securitate comună	UE devine actor geopolitic global, cu rol major în securitate și diplomație economică

Din tabelul 2.2 rezultă că Actul Unic European reprezintă una dintre cele mai importante reforme ale procesului de integrare europeană, deoarece a reconfigurat atât mecanismele instituționale, cât și conținutul politicilor comunitare. Din perspectivă teoretică, AUE poate fi interpretat ca momentul în care integrarea europeană trece de la o etapă predominant economică, bazată pe liberalizarea comerțului, la o etapă caracterizată prin integrare instituțională profundă și extinderea competențelor supranaționale.

Un prim element definitoriu al AUE îl constituie transformarea conceptului de piață comună în piață internă. Dacă piața comună viza în principal eliminarea barierelor tarifare și facilitarea schimburilor comerciale, piața internă presupune eliminarea tuturor obstacolelor care limitează mobilitatea factorilor de producție și armonizarea cadrului juridic și administrativ. Această transformare reflectă o schimbare de paradigmă, deoarece integrarea economică nu mai este percepută exclusiv ca un proces de liberalizare, ci ca un proces de construcție instituțională care necesită reguli comune și mecanisme de coordonare.

Un alt aspect esențial al AUE îl reprezintă reforma procesului decizional. Introducerea votului cu majoritate calificată în Consiliu a permis depășirea blocajelor generate de principiul unanimității, care încetinise considerabil adoptarea legislației comunitare. Din punct de vedere analitic, această reformă poate fi interpretată ca o consolidare a caracterului supranațional al Comunității, deoarece a redus capacitatea statelor membre de a bloca deciziile colective și a facilitat adoptarea unui număr mare de directive necesare realizării pieței interne.

De asemenea, AUE a contribuit la consolidarea legitimității democratice a integrării europene prin extinderea atribuțiilor Parlamentului European. Prin implicarea Parlamentului în procesul legislativ, s-a urmărit echilibrarea influenței instituțiilor interguvernamentale și creșterea transparenței decizionale. Această evoluție reflectă tendința generală a Uniunii Europene de a combina dimensiunea supranațională cu principiile democrației reprezentative.

Un element inovator al AUE îl constituie extinderea competențelor comunitare în domenii precum politica socială, coeziunea regională, cercetarea științifică și protecția mediului. Integrarea acestor domenii în cadrul politicilor europene demonstrează că procesul de integrare nu mai poate fi limitat la dimensiunea economică, deoarece funcționarea pieței interne presupune mecanisme de corecție și solidaritate. Politica de coeziune, spre exemplu, a fost concepută pentru a reduce disparitățile regionale generate de integrarea economică, contribuind la stabilitatea socială și la consolidarea solidarității între statele membre.

În ceea ce privește cercetarea și inovarea, AUE a creat cadrul juridic pentru programele europene de cercetare, care au devenit instrumente esențiale pentru competitivitatea economică a Uniunii. În contextul globalizării și al competiției tehnologice, această dimensiune s-a dovedit crucială pentru consolidarea autonomiei strategice a Uniunii Europene. AUE a introdus, de asemenea, o bază juridică solidă pentru politica de mediu, consacrând principiul subsidiarității, conform căruia Uniunea intervine doar în situațiile în care obiectivele nu pot fi realizate eficient la nivel național. Acest principiu reflectă echilibrul dintre integrarea supranațională și respectarea competențelor statelor membre, devenind ulterior unul dintre principiile fundamentale ale guvernanței europene.

Pe plan politic, AUE a formalizat cooperarea statelor membre în domeniul politicii externe, creând premisele pentru dezvoltarea ulterioară a Politicii Externe și de Securitate Comune. Această evoluție a contribuit la transformarea Uniunii Europene într-un actor internațional cu capacitate de coordonare diplomatică și economică. Din perspectivă contemporană, relevanța Actului Unic European este evidentă, deoarece multe dintre politicile actuale ale Uniunii Europene se bazează pe principiile și mecanismele introduse de acest tratat. Piața internă continuă să fie principalul motor al integrării economice, iar politicile de coeziune, cercetare și mediu reprezintă instrumente fundamentale pentru dezvoltarea durabilă a Uniunii. În contextul transformărilor digitale și al provocărilor geopolitice, modelul de integrare instituțională introdus prin AUE rămâne un reper pentru adaptarea Uniunii Europene la noile realități economice și politice.

2.5. Tratatul de la Maastricht

Sfârșitul Războiului Rece și prăbușirea regimurilor comuniste din Europa Centrală și de Est au reconfigurat profund arhitectura politică a continentului, amplificând presiunea pentru aprofundarea integrării și pentru consolidarea unei identități europene coerente. În acest context, în decembrie 1990 au fost lansate două Conferințe Interguvernamentale, una consacrată Uniunii Economice și Monetare, iar cealaltă Uniunii Politice, care au convergent către un nou tratat fondator.

În decembrie 1991, șefii de stat sau de guvern ai celor 12 state membre au ajuns la un acord politic asupra textului; tratatul a fost semnat la 7 februarie 1992 și a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. Procesul de ratificare a fost dificil, reflectând tensiunea dintre accelerarea integrării și temerile privind deficitul democratic sau pierderea controlului național asupra politicilor sensibile. În Danemarca, respingerea inițială a tratatului a condus la negocierea unor derogări (opt-outs), care au făcut posibilă ratificarea ulterioară.

Tratatul de la Maastricht a mutat centrul de greutate al proiectului european: piața unică rămâne fundamentală, însă este încadrată într-o ambiție explicită de uniune politică și de guvernanță extinsă. Obiectivele majore pot fi sintetizate astfel:

1. **Uniunea Economică și Monetară (UEM)**: progres economic și social durabil, coeziune și convergență, cu perspectiva unei monede unice și a unei autorități monetare comune (ulterior, euro și arhitectura BCE). În 2026 (conform surselor UE actualizate), euro este moneda oficială în 21 din 27 state membre.
2. **Afirmația identității externe**: dezvoltarea unei politici externe și de securitate comune, cu orientare spre acțiune colectivă și coerență internațională.
3. **Cetățenia unională**: consolidarea drepturilor și intereselor cetățenilor (mobilitate, drepturi politice în statul de reședință, protecție consulară, drept de petiție și Ombudsman).
4. **Justiție și afaceri interne**: cooperare în domenii precum azilul, imigrația, cooperarea polițienească și judiciară, combaterea criminalității transfrontaliere.
5. **Menținerea și dezvoltarea acquis-ului**: continuitate instituțională, dar și adaptare, inclusiv prin revizuiri ulterioare (Amsterdam, Nisa, Lisabona).

Dificultatea majoră a negocierilor a fost integrarea, într-un cadru unic, a două logici diferite:

- logica supranațională (metoda comunitară) și
- logica interguvernamentală (cooperare între state, pe bază de consens).
- Soluția Maastricht a fost organizarea UE pe trei piloni:
- **Pilonul I (comunitar)**: politici economice și sociale ale Comunității Europene (piață internă, UEM, concurență, politici structurale, comerț etc.). În plan instituțional, crește rolul Parlamentului (inclusiv prin proceduri legislative mai puternice), se consolidează poziția Comisiei ca inițiator și gardian al tratatelor, iar dimensiunea regională este întărită prin mecanisme de consultare specializate.
- **Pilonul II (PESC)**: Politica Externă și de Securitate Comună – politică cu caracter preponderent interguvernamental, destinată coordonării pozițiilor și acțiunilor externe.
- **Pilonul III (JAI)**: cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne – de asemenea preponderent interguvernamentală la acel moment, vizând domenii de securitate internă și cooperare judiciară/polițienească.

Maastricht a consacrat și o realitate politică importantă: integrarea nu avansează uniform. Derogările negociate (în special de Danemarca și, la acea vreme, de Regatul Unit) au creat premisele unei „integrări diferențiate". Danemarca a obținut opt-out-uri în patru domenii (inclusiv UEM și apărare), ulterior unele fiind modificate în timp (de exemplu, opt-out-ul de apărare a fost eliminat prin referendum în 2022). Aceste evoluții arată că tratatul a introdus o logică de tip „participare selectivă", care a crescut flexibilitatea, dar a complicat coerența sistemului.

2.6. Tratatul de la Amsterdam

Tratatul de la Amsterdam a fost conceput ca o etapă de consolidare și corecție a arhitecturii Maastricht, în special pentru a apropia Uniunea de cetățeni, a întări dimensiunea democratică și a pregăti funcționarea UE pentru extindere. A fost semnat la 2 octombrie 1997 și a intrat în vigoare la 1 mai 1999. Procesul de reformă a fost precedat de un exercițiu de reflecție instituțională și politică, urmat de o Conferință Interguvernamentală care a încercat să răspundă la trei întrebări mari:

1. Cum devine UE mai relevantă pentru cetățeni (drepturi, ocupare, transparență)?
2. Cum își consolidează UE acțiunea externă într-un mediu internațional instabil?
3. Cum pot fi ajustate instituțiile pentru a funcționa eficient într-o Uniune mai numeroasă?

Tratatul de la Amsterdam a urmărit:

- plasarea ocupării forței de muncă și a drepturilor cetățenilor în centrul agendei;
- avansarea către un spațiu de libertate, securitate și justiție (cu accent pe mobilitatea persoanelor și gestionarea frontierelor);
- consolidarea profilului extern al Uniunii;
- creșterea eficienței instituționale în perspectiva extinderii.

Contribuții-cheie ale Tratatului de la Amsterdam:

1. **Democrație și drepturi**: Amsterdam întărește mecanismele de protecție a valorilor fundamentale și dezvoltă instrumente anti-discriminare, accentuând legătura dintre cetățenia UE și respectarea drepturilor.

2. **Spațiul de libertate, securitate și justiție (LSAJ)**: o parte a domeniilor JAI sunt „comunitarizate" (mutate spre metoda comunitară), ceea

ce crește capacitatea UE de a legifera și implementa politici comune.

3. **PESC mai operabilă**: sunt consolidate instrumente și roluri de coordonare (inclusiv funcții specializate în sistemul Consiliului), pentru a reduce fragmentarea externă.

4. **Reforme instituționale**: extinderea procedurilor legislative și întărirea rolului Parlamentului, inclusiv în raport cu Comisia, ceea ce pregătește evoluțiile ulterioare către codecizie extinsă.

Tabel 2.3: „Maastricht: cei trei piloni"

Pilon	Natură decizională	Domenii-tip	Instrumente / instituții dominante	Interpretare analitică	Relevanță 2025
I. Comunitar	Supranațional (metoda comunitară)	Piață internă, concurență, politici structurale, UEM, comerț	Comisia (inițiativă), Consiliul + Parlament (legiferare), CJUE (control)	Creează „motorul juridic" al integrării: reguli uniforme, aplicare directă, primatul dreptului UE	Nucleul funcțional al UE; euro este folosit în 21/27 state membre (zona euro).
II. PESC	Intergovernamental	Politică externă, securitate, poziții comune	Consiliul European/ Consiliul, consens	Menține suveranitatea statelor în domeniul „hard politics", dar introduce coordonare instituțională	În 2025, coordonarea externă rămâne crucială; UE acționează prin sancțiuni, diplomație economică, misiuni
III. JAI	Intergovernamental (inițial)	Azil, imigrație, poliție, cooperare judiciară	Consiliul, cooperare între autorități	Răspuns la criminalitatea transfrontalieră și mobilitate; inițial cu integrare limitată	Multe domenii au fost ulterior „mutate" spre LSAJ; tema rămâne centrală (migrație, frontiere, securitate)

Din tabelul 2.3 observăm că Modelul celor trei piloni poate fi interpretat ca un compromis între două teorii practice ale integrării: supranaționalismul funcțional (eficiență prin reguli comune, instituții autonome și control jurisdicțional) și interguvernamentalismul (control politic direct al statelor în domenii sensibile). Maastricht nu elimină tensiunea dintre cele două, ci o instituționalizează: ceea ce poate fi integrat eficient prin reguli comune (piața internă, concurența, o parte din politicile economice) este plasat în Pilonul I; ceea ce atinge „miezul" suveranității (politica externă, securitatea, controlul intern) este menținut în Pilonii II și III.

Din punct de vedere al guvernanței, această arhitectură a avut două consecințe majore:

1. Accelerarea integrării economice și juridice. Pilonul I a permis densificarea rapidă a legislației și aprofundarea integrării prin efecte juridice directe (aplicabilitate, control CJUE). Această logică explică de ce proiecte complexe (inclusiv UEM) au putut evolua către rezultate concrete: moneda unică, instituții monetare comune, reguli macroeconomice. Faptul că, în prezent, euro este moneda oficială în 21 din 27 state membre arată caracterul cumulativ al integrării inițiate prin Maastricht.

2. Persistența unei integrări diferențiate în domenii politice sensibile. Pilonii II și III au păstrat mecanisme de consens, ceea ce a limitat viteza de acțiune, dar a crescut acceptabilitatea politică. Aici se înscriu și protocoalele de tip opt-out: ele sunt instrumente de „gestionare a pluralismului", utile pentru ratificare și stabilitate internă, dar generatoare de fragmentare. Cazul Danemarcei ilustrează această tensiune: opt-out-urile negociate după 1992 au fost menținute sau ajustate în timp (inclusiv eliminarea opt-out-ului de apărare în 2022).

Tratatul de la Amsterdam poate fi văzut ca o etapă de corecție a limitelor pilonului interguvernamental, mai ales în zona JAI: prin transferul unor domenii către metoda comunitară, UE a urmărit să transforme cooperarea „voluntară" într-o politică mai operabilă, cu norme și proceduri comune. În același timp, Amsterdam întărește dimensiunea cetățeniei, a drepturilor și a ocupării, încercând să răspundă criticilor privind distanța dintre instituțiile europene și societate—o problemă care, sub forme noi (încredere publică, polarizare, dezinformare), rămâne relevantă și după 2020.

2.7. Tratatul de la Nisa

Evoluția construcției europene a impus, în mod repetat, adaptări ale mecanismelor instituționale, astfel încât Uniunea să rămână funcțională într-un mediu marcat de extindere, diversificarea intereselor naționale și creșterea domeniilor de acțiune comunitară. În acest cadru, Consiliul European reunit la Nisa (decembrie 2000) a stabilit liniile reformei, iar Tratatul de la Nisa a fost semnat la 26 februarie 2001 și a intrat în vigoare la 1 februarie 2003, după ratificarea de către statele membre.

Premisa imediată a fost perspectiva unei extinderi fără precedent (valul 2004–2007, urmat de 2013), care risca să transforme instituțiile UE într-un sistem greoi, cu tendințe de blocaj decizional. În special, negocierile anterioare (Amsterdam) nu au rezolvat suficient problemele de compoziție instituțională, ponderare a voturilor și eficiență a deciziei în Consiliu.

Mandatul politic al reformei a vizat trei chestiuni esențiale:

- ajustarea reprezentării în instituții (în special Comisia și Parlamentul);
- recalibrarea votului în Consiliu, printr-un sistem care să reflecte (în grade diferite) criteriul demografic;
- extinderea majorității calificate către domenii suplimentare, pentru a reduce dependența de unanimitate.

În paralel, la nivelul instituțiilor, Comisia a promovat programe de modernizare administrativă și consolidare a transparenței (reforme manageriale și de guvernanță internă), în acord cu climatul de atunci al „responsabilizării" instituționale și al apropierii UE de cetățean.

Notă metodologică (pentru curs): În literatura de specialitate, Nisa este adesea descrisă ca o reformă „funcțională" (menită să evite blocajul), mai degrabă decât una „constitutivă" (de tip constituțional), deși a deschis explicit dezbaterea despre viitorul Uniunii.

Tratatul a urmărit să crească eficiența și legitimitatea instituțională, astfel încât UE să poată opera într-o configurație apropiată de 27–30 de membri. În esență, obiectivele pot fi grupate în trei axe:

1. **Reconfigurarea instituțiilor**

- consolidarea rolului Parlamentului ca co-legislator;
- adaptarea Comisiei la logica „un comisar per stat" (cu prevederi privind rotația după atingerea unui prag de membri);

2. **Reforma procedurii decizionale în Consiliu**

- recalcularea ponderilor voturilor și definirea unor praguri pentru majoritatea calificată;
- introducerea unei verificări legate de populație (așa-numita „plasă demografică", cerința ca majoritatea calificată să reprezinte cel puțin 62% din populația UE în anumite condiții).

3. **Flexibilitate prin cooperări consolidate**

- perfecționarea mecanismelor de „integrare diferențiată", permițând unor grupuri de state să avanseze mai repede într-un anumit domeniu în interiorul cadrului UE.

Tot în atmosfera Nisei, a fost proclamată Carta drepturilor fundamentale (7 decembrie 2000). Important pentru actualizarea la 2025: Carta a dobândit forță juridică obligatorie ulterior, prin Tratatul de la Lisabona (1 decembrie 2009). Dincolo de dispozițiile tehnice, Tratatul de la Nisa a fost însoțit de o Declarație asupra viitorului Uniunii, care a deschis drumul către un exercițiu de reflecție mai amplu (Convenția privind viitorul Europei), având ca teme recurente: simplificarea tratatelor, delimitarea competențelor, rolul parlamentelor naționale, statutul Cartei și coerența acțiunii externe.

Reforma instituțiilor Uniunii Europene:

(a) Parlamentul European- Tratatul a extins aplicarea procedurilor de tip codecizie și a consolidat funcția legislativă a Parlamentului. De asemenea, a revizuit plafonul mandatelor: în arhitectura Nisei, numărul maxim a fost ridicat la 732.

(b) Consiliul Uniunii Europene- Nisa a menținut sistemul de vot ponderat și a ajustat pragurile majorității calificate, introducând suplimentar posibilitatea verificării componentei demografice (62%). Actualizare 2025 (încadrare istorică obligatorie): regulile de vot din Nisa au fost ulterior înlocuite de regimul Tratatului de la Lisabona (majoritate dublă – state + populație), aplicabil în forma actuală după perioada de tranziție. Așadar, Nisa trebuie tratată ca etapă de pre-extindere și de tranziție instituțională, nu ca modelul decizional curent. (încadrare sintetică în manuale UE)

(c) Comisia Europeană- Un element esențial: din 2005, Colegiul Comisarilor a fost proiectat pe principiul **„un comisar per stat membru"**. Pentru momentul depășirii pragului de 27 de membri, tratatul prevedea reducerea numărului comisarilor și un sistem de rotație stabilit ulterior.

(d) Curtea de Justiție și instanțele UE-Nisa a rafinat organizarea jurisdicțională (camere, Marea Cameră), urmărind eficiență procedurală și repartizarea cauzelor, inclusiv prin întărirea rolului instanței de fond (Tribunalul).

(e) Organe consultative și Curtea de Conturi-A fost stabilit un plafon numeric (350) pentru comitetele consultative, iar pentru Curtea de Conturi s-a reconfirmat logica reprezentării statelor și eficientizarea raportărilor.

Tabel 2.4: Tratatul de la Nisa – domenii de reformă, instrumente și efecte

Domeniu de reformă	Ce schimbă Nisa (esențial)	Rațiune instituțională	Efect/limită (evaluare critică)	Relevanță/actualizare 2025
Parlamentul European	Extinde rolul de co-legislator; plafon de 732 locuri	Creșterea legitimității democratice într-o Uniune mai mare	Consolidare, dar distribuția locurilor rămâne sensibilă politic	Plafonul/redistribuirea au fost ulterior ajustate prin reforme ulterioare; logica co-legislării a devenit dominantă
Consiliul UE (vot)	Reponderare voturi + praguri QMV; „plasă demografică" 62%	Evitarea blocajului în UE extinsă	Sistem complex, criticat pentru opacitate și tranzacționalism	Regimul Nisa este istoric; Lisabona a introdus majoritatea dublă ca standard
Comisia Europeană	„Un comisar/stat" (din 2005); scenariu de rotație după 27	Reprezentare egală + funcționalitate într-o UE extinsă	Tensiune între reprezentare și eficiență (colegiu numeros)	UE-27 funcționează pe modelul comisar/stat; rotația rămâne subiect recurent
Cooperări consolidate	Extinde/clarifică mecanismul de integrare diferențiată	Permite avansarea „nucleelor" fără a bloca întregul	Risc de fragmentare („Europa cu mai multe viteze")	Instrument folosit în practică în domenii punctuale; rămâne relevant
Drepturi fundamentale	Proclamarea Cartei (context Nisa)	Vizibilitatea drepturilor și identitatea normativă	Inițial fără forță juridică deplină	Din 2009, Carta are valoare juridică obligatorie (Lisabona)

Analiză tabelului relevă faptul că, Tratatul de la Nisa poate fi înțeles ca o reformă de inginerie instituțională orientată spre un obiectiv dominant: evitarea blocajului într-o Uniune aflată în pragul „marii extinderi". Această finalitate explică de ce Nisa privilegiază ajustări de mecanică decizională (ponderi, praguri, proceduri) în detrimentul unei simplificări radicale a tratatelor.

1. **Eficiență vs. Legitimitate.** Reformele se distribuie între două imperative: pe de o parte, creșterea capacității UE de a decide rapid (extinderea majorității calificate, ajustarea votului), pe de altă parte, întărirea legitimității democratice (rol sporit al Parlamentului). Totuși, exact în zona în care eficiența era crucială (Consiliul), Nisa a produs un rezultat ambivalent: sistemul de vot a devenit mai „calculabil", dar și mai tehnic și mai greu de comunicat public, alimentând percepția de complexitate instituțională.

2. **Politica puterii în arhitectura votului.** Reponderarea voturilor și introducerea criteriului demografic (prin verificarea de 62%) pot fi interpretate ca o încercare de a reconcilia două principii aflate în tensiune: egalitatea statelor și relevanța populației. În practică, Nisa a gestionat acest conflict printr-un compromis care a păstrat votul ponderat, dar a introdus un control demografic suplimentar. Tocmai acest compromis a justificat, ulterior, tranziția către un model mai simplu (majoritatea dublă din Lisabona), ceea ce confirmă caracterul tranzitoriu al soluției Nisa.

3. **Comisia: reprezentare egală, eficiență discutabilă.** Principiul „un comisar per stat" răspunde unei nevoi de echitate simbolică într-o Uniune extinsă: fiecare stat se vede reprezentat în colegiul executiv. Totuși, o Comisie foarte numeroasă ridică probleme de coordonare, coerență și capacitate managerială. De aceea, tratatul a anticipat rotația după pragul de 27, semnalând că eficiența executivului poate intra în conflict cu reprezentarea.

4. **Integrare diferențiată ca soluție de guvernanță.** Prin flexibilizarea cooperărilor consolidate, Nisa a legitimat un mecanism pragmatic: atunci când unanimitatea este imposibilă, „grupurile avansate" pot progresa fără a rupe cadrul UE. Din perspectivă teoretică, aceasta este o soluție tipică pentru organizații regionale cu heterogenitate ridicată. În același timp, ea introduce riscul unei Uniuni stratificate, cu cercuri de integrare distincte.

5. **Dimensiunea normativă: Carta drepturilor fundamentale.** Chiar dacă proclamată în contextul Nisei, Carta a devenit un pilon real abia după 2009. În termeni de analiză instituțională, aceasta arată diferența dintre „normă cu legitimitate politică" și „normă cu efect juridic deplin".

2.8. Tratatul de la Lisabona

Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) consacră, la articolul 48, mecanismul de revizuire a tratatelor, oferind drept de inițiativă statelor membre, Parlamentului European și Comisiei Europene. Propunerile de revizuire sunt transmise Consiliului European și notificate parlamentelor naționale. Dacă Consiliul European apreciază că modificările sunt justificate, poate convoca o Convenție alcătuită din reprezentanți ai parlamentelor naționale, ai șefilor de stat sau de guvern, ai Parlamentului European și ai Comisiei, cu rolul de a examina proiectele și de a adopta, prin consens, o recomandare adresată Conferinței Interguvernamentale (CIG). Totodată, în situațiile în care amploarea modificărilor nu justifică o Convenție, Consiliul European poate decide, cu majoritate simplă și cu aprobarea Parlamentului European, convocarea directă a unei CIG. În toate cazurile, revizuirea tratatelor presupune ratificarea de către toate statele membre, potrivit normelor lor constituționale, ceea ce reflectă caracterul interstatal al fundamentului juridic al Uniunii.

Tratatul de la Lisabona reprezintă un tratat de amendare a tratatelor existente, adoptat pentru a adapta funcționarea Uniunii la realitățile unei Uniuni extinse. Intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, el a modificat două instrumente juridice majore: Tratatul privind Uniunea Europeană (Maastricht, 1992) și Tratatul de instituire a Comunității Europene (Roma, 1957), acesta din urmă fiind redenumit Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Tratatului i-au fost anexate protocoale și declarații, iar Tratatul Euratom a rămas un instrument distinct, cu regim juridic specific.

Adoptarea Tratatului de la Lisabona a fost precedată de tentativa de instituire a unei Constituții pentru Europa, semnată la Roma la 29 octombrie 2004, care urmărea să înlocuiască tratatele fondatoare cu un text unic. Procesul de ratificare a Constituției a eșuat în mai multe state membre,

ceea ce a generat o perioadă de stagnare instituțională (2005–2006). În 2007 s-a conturat o soluție de compromis: Tratatul de reformă, semnat la 13 decembrie 2007 la Lisabona, preluând în mare parte conținutul Constituției, dar eliminând componentele cu încărcătură simbolică și politică ridicată (în special denumirea de „Constituție"). Spre deosebire de proiectul constituțional, Tratatul de la Lisabona nu abrogă tratatele existente, ci le modifică prin amendamente succesive, menținând astfel logica dreptului primar european ca drept internațional convențional. Intrarea în vigoare a fost condiționată de ratificarea unanimă, proces care a întâmpinat dificultăți în Irlanda, unde primul referendum a fost negativ, fiind necesară organizarea unui al doilea referendum în 2009, finalizat cu rezultat favorabil, permițând intrarea în vigoare la 1 decembrie 2009. Tratatul de la Lisabona urmărește, în esență, să consolideze legitimitatea democratică, eficiența instituțională, protecția drepturilor fundamentale și capacitatea Uniunii de a acționa ca actor global.

În primul rând, tratatul promovează o Uniune mai democratică și mai transparentă prin consolidarea rolului Parlamentului European (în special prin extinderea domeniilor supuse procedurii de codecizie), sporirea implicării parlamentelor naționale în controlul subsidiarității și introducerea Inițiativei cetățenești europene, care permite unui număr de un milion de cetățeni din mai multe state membre să solicite Comisiei propuneri legislative. De asemenea, tratatul clarifică repartiția competențelor între Uniune și statele membre și recunoaște explicit posibilitatea retragerii unui stat din Uniune.

În al doilea rând, tratatul vizează o Uniune mai eficientă, adaptată unei Uniuni de 27 de membri, prin simplificarea regulilor de vot și extinderea votului cu majoritate calificată în cadrul Consiliului. Începând cu 2014, regula majorității calificate se bazează pe sistemul dublei majorități: 55% dintre statele membre, reprezentând cel puțin 65% din populația Uniunii. În plan instituțional, tratatul creează funcția de președinte al Consiliului European, ales pentru un mandat de doi ani și jumătate, contribuind la continuitate și coerență decizională, și întărește legătura dintre alegerile europene și desemnarea președintelui Comisiei.

În al treilea rând, Tratatul de la Lisabona consolidează Europa drept comunitate de valori și drepturi. Carta Drepturilor Fundamentale do-

bândește forță juridică obligatorie, iar Uniunea este definită ca spațiu al libertății, securității și justiției. Tratatul reafirmă solidaritatea dintre statele membre, inclusiv în situații de atac terorist sau dezastre, și consacră obiective precum combaterea discriminării, excluziunii sociale, promovarea coeziunii economice, sociale și teritoriale și susținerea unei economii sociale de piață competitive.

În al patrulea rând, tratatul întărește rolul Uniunii ca actor internațional prin unificarea personalității juridice a UE și consolidarea politicii externe. Este creată funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, cu statut de vicepreședinte al Comisiei, susținut de Serviciul European de Acțiune Externă, pentru creșterea coerenței și vizibilității acțiunii externe.

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) stabilește cadrul operațional al politicilor Uniunii și regulile concrete de exercitare a competențelor. Structura sa include principii generale, reglementări privind nediscriminarea și cetățenia UE, politicile interne, asocierea teritoriilor de peste mări, acțiunea externă, precum și dispozițiile instituționale, financiare și finale.

Prin Tratatul de la Lisabona, se consolidează Spațiul de libertate, securitate și justiție, prin sporirea competențelor Uniunii în domenii precum controlul la frontiere, azilul și imigrația, cooperarea judiciară civilă și penală, precum și cooperarea polițienească. Totodată, tratatul clarifică unele domenii de competență în politicile economice, sociale și energetice și introduce noi direcții, precum constituirea unui spațiu european al cercetării.

Tratatul de la Lisabona menține arhitectura instituțională bazată pe relația dintre Parlament, Consiliu și Comisie, dar introduce ajustări menite să crească eficiența, coerența și transparența.

Parlamentul European își extinde atribuțiile legislative și bugetare, iar numărul membrilor este limitat la 751 (750 plus președintele), repartizați între state după principiul proporționalității degresive (minimum 6 și maximum 96 pentru fiecare stat).

Consiliul European devine instituție formală a Uniunii, iar funcția de președinte stabil contribuie la continuitatea strategiei politice. Consiliul Uniunii Europene își menține rolul de reprezentare a statelor, însă votul

cu majoritate calificată devine regula obișnuită în tot mai multe domenii, reducând posibilitățile de blocaj ale unanimității.

Comisia Europeană rămâne instituția care promovează interesul general al Uniunii, iar desemnarea președintelui Comisiei este conectată mai direct la rezultatele alegerilor europene. Președintele Comisiei dobândește o autoritate sporită, inclusiv posibilitatea de a solicita demisia comisarilor.

În plan extern, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate integrează dimensiunea interguvernamentală și cea comunitară a acțiunii externe, fiind sprijinit de Serviciul European de Acțiune Externă. În același timp, tratatul consolidează rolul parlamentelor naționale în monitorizarea respectării subsidiarității.

În fine, Tratatul de la Lisabona consacră explicit opțiunea retragerii unui stat membru din Uniune, reglementând procedural această posibilitate și marcând, pentru prima dată în dreptul primar, caracterul reversibil al apartenenței la UE.

Tabel 2.5: Tratatul de la Lisabona – inovații, efecte și relevanță până în 2025

Dimensiune	Noutatea introdusă de Tratatul de la Lisabona	Efect instituțional/juridic	Relevanță practică până în 2025 (exemple de funcționare)
Revizuirea tratatelor (art. 48 TUE)	Procedură ordinară: propuneri → Consiliul European → (de regulă) Convenție → CIG → ratificare națională; posibilă și procedură simplificată în anumite cazuri	Consolidează legitimitatea și rolul parlamentelor naționale; menține regula ratificării de către toate statele	În practică, reforma UE rămâne dificilă și lentă: consens interstatal + ratificare = „filtru" politic major; accent pe soluții prin legislație și interpretare instituțională
Clarificarea tratatelor: TUE + TFUE	TFUE devine tratatul operațional (politici, instrumente), TUE – tratatul de principiu (valori, instituții, competențe)	Crește lizibilitatea arhitecturii juridice; reduce ambiguitatea dintre „UE" și „Comunitate"	Până în 2025, majoritatea politicilor se citesc prin TFUE (piață internă, concurență, politici sectoriale), iar valorile și obiectivele prin TUE

Personalitate juridică unică a UE	UE poate încheia tratate internaționale, poate fi parte în acorduri, are capacitate sporită de reprezentare	Coerență externă mai mare, inclusiv în acorduri comerciale și de cooperare	În perioada 2010–2025, UE și-a întărit rolul de actor normativ global (standarde, acorduri, condiționalități), mai ales în vecinătate și comerț
Carta Drepturilor Fundamentale – caracter obligatoriu	Carta capătă forță juridică (prin TUE)	Drepturile devin reper direct în legislație, jurisprudență și politici	Până în 2025, Carta este utilizată ca standard în controlul legalității și în politici legate de nediscriminare, protecția datelor, drepturi procedurale
Inițiativa cetățenească europeană (ICE)	Cetățenii pot solicita Comisiei inițierea unor propuneri	Creează canal participativ supranațional (fără a obliga Comisia să legifereze automat)	După 2012 și până în 2025, ICE a devenit instrument de presiune publică/ agenda-setting, util mai ales în teme de mediu, sănătate, drepturi
Președinte stabil al Consiliului European	Mandat de 2,5 ani, reînnoibil o dată; rol de continuitate și mediere	Reduce fragmentarea președințiilor rotative; crește coerența strategică	În crize (financiare, migrație, securitate), funcția a contat pentru coordonare politică la vârf
Înalt Reprezentant + SEAE	HR/VP (Consiliu + Comisie) și Serviciul European de Acțiune Externă	Integrează dimensiunea diplomatică și instrumentele Comisiei	Până în 2025, crește capacitatea de reacție externă, dar rămâne constrângerea unanimității în PESC pentru multe decizii (logică interguvernamentală)

Extinderea procedurii legislative ordinare (codecizie)	Parlamentul devine colegislator „standard" cu Consiliul în multe domenii	Democratizare relativă: PE crește în putere legislativă și bugetară	În 2014–2025, majoritatea dosarelor majore trec prin negocieri PE–Consiliu (trilogluri), consolidând logica „bicamerală"
Votul cu majoritate calificată (QMV) + dubla majoritate	Regula uzuală: 55% state (min. 15) reprezentând 65% populația UE	Reduce blocajele; reflectă dublă legitimitate (state + populație)	În UE-27, QMV a devenit esențial pentru eficiență; totuși, domenii sensibile (fiscalitate, politică externă) rămân adesea la unanimitate
Competențe: clasificare și subsidiaritate	Delimitare competențe + rol sporit al parlamentelor naționale în subsidiaritate	Mai mult control politic asupra „intervenției UE"	În 2020–2025, subsidiaritatea este invocată intens în politici sociale, sănătate, educație; UE operează frecvent prin coordonare și standarde
Spațiul de libertate, securitate și justiție (LSAJ)	Comunitarizarea/ extinderea cooperării în justiție, frontiere, azil, poliție	Integrare funcțională pe securitate internă, migrație, cooperare judiciară	În 2015–2025, migrația și securitatea au testat robustetea LSAJ: diferențe între state, dar și accelerare a cooperării operaționale
Clauza de retragere (art. 50 TUE)	Recunoaște explicit ieșirea din UE	Introduce „reversibilitatea" integrării	După aplicare, UE-27 a devenit reperul structural (post-retragere); a crescut atenția la coeziune și solidaritate în luarea deciziilor

Din analiza tabelului 2.5 observam că, Tratatul de la Lisabona a apărut ca soluție de compromis după eșecul ratificării Tratatului constituțional. Din perspectivă juridico-instituțională, această opțiune a fost strategică: nu înlocuiește tratatele existente, ci le amendează, păstrând forma clasică a dreptului UE ca drept derivat din acorduri internaționale între state. În plan politic, „dezîncărcarea simbolică" (renunțarea la termenul

„Constituție") a urmărit reducerea rezistenței publice și facilitarea ratificării. Intrarea în vigoare a Lisabonei (1 decembrie 2009) a consolidat UE ca subiect juridic unic și a clarificat rolul tratatelor (TUE – axiologic/constituțional; TFUE – operațional). În practică, până în 2025, această distincție a făcut mai previzibilă analiza competențelor și a instrumentelor: dezbaterile despre „ce poate face UE" se poartă mai riguros în registrul atribuirii de competență și al subsidiarității, nu doar în registrul politic.

Lisabona a extins masiv procedura legislativă ordinară, consolidând Parlamentul ca actor de decizie, nu doar consultativ. În termeni de teorie instituțională, avem o apropiere de un model „quasi-bicameral" (PE + Consiliu), în care Comisia rămâne pivotul inițiativei. Totuși, democratizarea este asimetrică: acolo unde statele consideră suveranitatea „tare" (politică externă, fiscalitate, anumite teme sociale), logica interguvernamentală continuă să domine. Trecerea la majoritatea calificată pe baza dublei majorități (state + populație) este una dintre cele mai importante mutații structurale, fiind adaptată unei Uniuni extinse. Teoretic, regula reduce costurile de tranzacție ale unanimității și limitează „șantajul minorității". Practic, până în 2025, QMV a susținut capacitatea UE de a legifera în piața internă și politici conexe, dar nu elimină complet blocajele: ele migrează către agenda politică (Consiliul European), negocieri informale, pachete de compromis sau „optici de securitate națională" în domeniile sensibile.

Acordarea forței juridice Cartei Drepturilor Fundamentale mută drepturile din sfera discursului politic în sfera controlului juridic. În consecință, până în 2025, proiectarea politicilor europene (inclusiv digitale, de securitate, migrație) este obligată să internalizeze criterii de proporționalitate, nediscriminare, protecția datelor, garanții procedurale. Aceasta întărește legitimitatea normativă, dar și crește densitatea litigioasă și complexitatea conformării.

Între 2010 și 2025, UE a funcționat într-un regim de crize suprapuse (financiare, migrație, securitate, sănătate publică, energie). Fără a schimba „din mers" tratatele, UE a folosit instrumentarul Lisabonei pentru:

- **coordonare politică** prin Consiliul European și președinția stabilă (continuitate strategică);
- **legiferare accelerată** în domeniile unde QMV și codecizia permit adoptarea relativ rapidă;

- **acțiune externă mai coerentă**, dar încă limitată de unanimitate în PESC;
- **consolidarea legitimității prin drepturi**, în special acolo unde politicile afectează libertăți fundamentale.

Introducerea explicită a retragerii (art. 50 TUE) are o semnificație structurală: UE devine o integrare „ne-ireversibilă" juridic. Efectul practic până în 2025 a fost dublu: pe de o parte, a creat precedentul că ieșirea este posibilă; pe de altă parte, a determinat o reconfigurare a priorităților de coeziune instituțională și a argumentelor politice în favoarea unității UE-27.

Probleme de recapitulare

- Care sunt principalele etape ale procesului de aprofundare a integrării europene după Tratatele de la Roma?
- Ce factori politici, economici și geopolitici au determinat modificarea tratatelor Uniunii Europene?
- Care este rolul tratatelor în dezvoltarea cadrului instituțional și juridic al Uniunii Europene?
- Cum a contribuit Actul Unic European la realizarea Pieței Unice Europene?
- Ce modificări instituționale au fost introduse prin Actul Unic European?
- În ce mod Actul Unic European a influențat procesul decizional din cadrul Consiliului UE?
- Cum a contribuit Tratatul de la Maastricht la realizarea Uniunii Economice și Monetare?
- Care este rolul Băncii Centrale Europene în cadrul UEM?
- Ce domenii sunt incluse în Politica Externă și de Securitate Comună?
- Ce modificări instituționale au fost introduse prin Tratatul de la Maastricht?
- Ce rol a avut Tratatul de la Amsterdam în protecția drepturilor fundamentale?
- Cum a contribuit Tratatul de la Amsterdam la crearea spațiului de libertate, securitate și justiție?
- Care au fost motivele principale care au determinat adoptarea Tratatului de la Nisa?

- Ce reforme instituționale au fost introduse prin Tratatul de la Nisa?
- Care sunt principalele obiective ale Tratatului de la Lisabona?

Bibliografie:

Craig, P., & de Búrca, G. (2020). ***EU Law: Text, Cases, and Materials***. Oxford University Press.

Nugent, N. (2022). ***The Government and Politics of the European Union.*** Palgrave Macmillan.

McCormick, J. (2020). ***Understanding the European Union: A Concise Introduction***. Palgrave Macmillan.

Dinan, D. (2019). ***Europe Recast: A History of European Union.*** Lynne Rienner Publishers.

European Union. (2020)**.** ***Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.*** Official Journal of the European Union.

Juc, V., & Țîbîrnă, A. (2019). ***Integrarea europeană și procesele politice contemporane.*** Chișinău: CEP USM.

Beniuc, V. (2017). ***Uniunea Europeană: evoluție, instituții, politici***. Chișinău: Tipografia Centrală.

Pînzaru, F. (2016). ***Construcția europeană și politicile Uniunii Europene***. București: Editura Universitară.

TEMA III: INSTITUȚIILE UNIUNII EUROPENE ȘI PROCESUL DE ELABORARE A LEGISLAȚIEI.

3.1. Arhitectura instituțională a Uniunii Europene: distribuția competențelor și mecanismele de echilibru interinstituțional
3.2. Instituțiile fundamentale ale Uniunii Europene: structură, competențe și responsabilități funcționale
3.3. Procedura legislativă în Uniunea Europeană: etape, actori implicați și mecanisme decizionale
3.4. Categoriile actelor juridice ale Uniunii Europene și regimul aplicării lor în ordinea juridică europeană și națională

Scopul temei: Scopul acestei teme este de a clarifica modul în care instituțiile Uniunii Europene funcționează ca un sistem de echilibru între reprezentarea cetățenilor, reprezentarea statelor membre și promovarea interesului comun european, precum și modul în care acest sistem produce dreptul UE prin proceduri de legiferare și îl transformă, în final, în reguli efective în toate statele membre. În centrul analizei se află legătura dintre arhitectura instituțională (cine decide și în ce limite), procesul de legiferare (cum se adoptă normele) și aplicarea actelor juridice (cum devin ele realitate administrativă, economică și socială).

Obiectivele temei: După studierea acestei teme, studenții ar trebui să fie capabili:

- să explice rolurile instituțiilor principale ale UE și relațiile funcționale dintre ele;
- să descrie corect procedura legislativă ordinară (inițiativă, lecturi, negociere, adoptare), așa cum este utilizată în majoritatea domeniilor de competență;
- să distingă între procedura ordinară și procedurile legislative speciale, în funcție de baza juridică și de sensibilitatea domeniului;
- să compare tipurile principale de acte (regulament, directivă, decizie) și să argumenteze efectele lor în dreptul național;

- să explice rolul controlului juridic și instituțional (în special al CJUE și al Comisiei) în asigurarea aplicării uniforme a dreptului UE și în menținerea coerenței pieței interne.

3.1. Arhitectura instituțională a Uniunii Europene: distribuția competențelor și mecanismele de echilibru interinstituțional.

Uniunea Europeană operează printr-o construcție instituțională unică, situată între logica statului și logica organizației internaționale. Ea nu reproduce modelul clasic al separației puterilor dintr-un stat național și nici nu funcționează ca o simplă conferință diplomatică în care deciziile sunt doar recomandări. Specificul UE derivă dintr-o realitate structurală: Uniunea adoptă norme obligatorii cu impact direct asupra economiei, administrației și vieții cetățenilor, însă își fundamentează legitimitatea pe două surse simultane. Prima este legitimitatea democratică „a cetățenilor" (reprezentarea directă, în special prin Parlamentul European). A doua este legitimitatea „a statelor" (prin participarea guvernelor în Consiliu și în Consiliul European). Din întâlnirea acestor două logici apare ideea centrală a arhitecturii instituționale: echilibrul instituțional, adică distribuirea puterii între instituții astfel încât nicio instituție să nu transforme procesul decizional într-un monopol, iar deciziile să rezulte, de regulă, din cooperare, negociere și control reciproc.

Acest echilibru are o finalitate practică: UE trebuie să fie, în același timp, eficientă și legitimă. Eficiența este indispensabilă pentru funcționarea pieței interne și a politicilor comune (concurență, mediu, transport, energie, comerț, sănătate publică, migrație etc.). Dacă deciziile ar depinde exclusiv de unanimități fragile sau de aplicări divergente, regulile comune ar deveni simbolice, iar costurile economice ale fragmentării ar crește. Legitimitatea este la fel de necesară: cetățenii trebuie să poată identifica responsabilitatea politică („cine a decis?"), iar statele membre trebuie să fie sigure că interesele lor sunt protejate în cadrul tratatelor. În consecință, arhitectura instituțională a UE este concepută ca o rețea de „greutăți și contragreutăți", în care inițiativa, adoptarea, implementarea și controlul se distribuie între instituții diferite.

Din perspectivă funcțională, UE separă (într-o formă adaptată) câteva roluri majore:

1. orientarea politică și stabilirea priorităților;
2. legiferarea (adoptarea actelor cu forță juridică);
3. executarea și administrarea politicilor;
4. controlul jurisdicțional al legalității;
5. controlul financiar și auditul utilizării fondurilor.

În practică însă, aceste roluri sunt interconectate: aceeași instituție poate fi, în același dosar, negociator, co-decident și actor de control. De aici rezultă atât complexitatea, cât și robustețea sistemului: complexitatea pentru că decizia presupune etape și compromisuri; robustețea pentru că actele adoptate sunt, în general, mai stabile, fiind rezultatul unui acord între nivelul cetățenesc și cel statal.

Arhitectura instituțională este, totodată, un mecanism juridic strict. Tratatele definesc competențe, proceduri și limite; de aceea, o decizie „politic acceptată" nu este suficientă dacă nu respectă procedura. Legalitatea devine o condiție a guvernării: un act adoptat cu încălcarea bazei juridice, a procedurii sau a competențelor poate fi contestat și, în anumite situații, anulat. Această componentă juridică crește previzibilitatea și încrederea în sistem: actorii economici și administrațiile publice își calibrează comportamentele pe reguli care nu depind doar de conjuncturi politice, ci și de constrângeri instituționale clare.

Pentru a înțelege mai realist echilibrul, este util un exemplu tipic de tensiune instituțională. Să presupunem că UE urmărește o reglementare privind reducerea emisiilor într-un sector industrial. Parlamentul poate împinge către obiective mai ambițioase, invocând sănătatea publică și protecția mediului. Consiliul poate solicita perioade de tranziție sau flexibilități pentru state cu structuri industriale diferite. Comisia încearcă să mențină coerența tehnică și să propună un text implementabil. CJUE rămâne „în fundal", dar prezența sa ca garant al tratatelor influențează calitatea juridică a textului: instituțiile știu că formulările vagi sau competențele depășite pot genera litigii. Acesta este sensul concret al echilibrului: nu doar o „distribuție de roluri", ci un mecanism care obligă la soluții negociate și juridic sustenabile.

În fine, arhitectura instituțională a UE este dinamică. Extinderile, crizele economice și financiare, pandemia, războiul din vecinătate, digitalizarea și presiunile asupra competitivității au determinat adaptări ale mo-

dului de cooperare, fără a schimba complet rolurile de bază. În prezent, sistemul poate fi înțeles ca o guvernanță multistratificată: instituțiile centrale decid cadrul comun, iar statele membre îl aplică, cu supraveghere și coordonare. Această logică face trecerea naturală către subpunctul următor: dacă arhitectura definește echilibrul general, trebuie identificat clar ce face fiecare instituție în mod concret, în special în procesul de legiferare.

3.2. Instituțiile fundamentale ale Uniunii Europene: structură, competențe și responsabilități funcționale.

Instituțiile UE devin inteligibile dacă răspundem sistematic la cinci întrebări: cine stabilește direcția politică, cine propune, cine adoptă, cine execută și cine controlează legalitatea și corectitudinea utilizării resurselor. UE are șapte instituții principale, alături de organisme și agenții specializate răspândite în statele membre, tocmai pentru a susține politici complexe și pentru a asigura expertiză tehnică.

Consiliul European oferă orientarea politică generală. El reunește șefii de stat sau de guvern și fixează priorități strategice: ce teme intră pe agenda UE, cum se gestionează o criză, ce compromisuri „mari" sunt acceptabile. În mod obișnuit, Consiliul European nu adoptă legislație detaliată, dar influențează decisiv direcțiile în care instituțiile legislative și executive vor lucra. În perioade de tensiune (energie, securitate, migrație, stabilitate financiară), această instituție funcționează ca spațiu de „coordonare la vârf", unde se construiesc parametrii politici ai soluției europene.

Comisia Europeană este, în general, inițiatorul legislativ și promotorul interesului comun al Uniunii. În cadrul procedurii ordinare, legiferarea începe, de regulă, cu o propunere a Comisiei, transmisă Parlamentului și Consiliului (și, după caz, altor actori consultativi). Comisia pregătește proiecte, realizează consultări, evaluări de impact și încearcă să formuleze o soluție aplicabilă în toate statele. În plus, Comisia este „gardianul tratatelor": monitorizează aplicarea dreptului UE și poate declanșa proceduri împotriva statelor care nu respectă obligațiile. În unele domenii (de exemplu, concurență), Comisia are atribuții quasi-jurisdicționale administrative: investighează și poate sancționa încălcări, ceea ce îi conferă o vizibilitate puternică și un rol de disciplinare a pieței.

Parlamentul European reprezintă cetățenii UE și este un pilon al legitimității democratice. În procedura legislativă ordinară, Parlamentul este co-legislator alături de Consiliu, pe baza principiului parității. Practic, Parlamentul lucrează intens în comisii: desemnează raportori, negociază amendamente, organizează audieri și construiește majorități politice. Pe lângă rolul legislativ, Parlamentul exercită control politic: audiază Comisia, adoptă rezoluții, adresează întrebări, poate crea comisii de anchetă și are un rol esențial în aprobarea bugetului UE.

Consiliul Uniunii Europene (numit frecvent „Consiliul") reprezintă guvernele statelor membre și este co-legislator în procedura ordinară. Consiliul nu este o singură formațiune fixă: componența variază în funcție de domeniu (miniștri ai economiei, agriculturii, mediului, justiției etc.). Negocierea are două niveluri: unul tehnic (grupuri de lucru) și unul politico-diplomatic (COREPER și reuniunile ministeriale). Modul de vot (majoritate calificată sau unanimitate) influențează masiv viteza și natura compromisului: majoritatea calificată stimulează coaliții și compromisuri, unanimitatea crește puterea de veto și poate încetini dosarele sensibile.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) asigură interpretarea uniformă a dreptului UE și legalitatea actelor adoptate. Fără acest rol, aceeași normă ar putea fi aplicată diferit în state diferite, iar piața internă și drepturile cetățenilor ar deveni inegale. CJUE soluționează acțiuni privind validitatea actelor UE, litigii între instituții, litigii între state și, crucial, răspunde întrebărilor preliminare formulate de instanțele naționale, consolidând unitatea ordinii juridice.

Banca Centrală Europeană (BCE) are un rol central în zona euro (politică monetară și stabilitatea prețurilor) și contribuie la arhitectura economică a Uniunii. **Curtea de Conturi Europeană** verifică legalitatea și regularitatea utilizării fondurilor UE și eficiența cheltuielilor, contribuind la transparență și responsabilitate. La acestea se adaugă organe consultative precum **Comitetul Regiunilor** și **Comitetul Economic și Social European**, care oferă perspective ale autorităților locale și ale societății civile în procesul decizional. În ansamblu, instituțiile și organismele UE alcătuiesc o guvernanță multistratificată, menită să transforme interese diverse într-un set coerent de reguli comune.

3.3. Procedura legislativă în Uniunea Europeană: etape, actori implicați și mecanisme decizionale.

Legiferarea în UE poate fi înțeleasă ca un traseu instituțional al unei probleme publice care depășește granițele naționale. De regulă, procesul pornește de la identificarea unei nevoi de reglementare: o distorsiune a pieței, un risc transfrontalier, o diferență majoră de standarde care generează costuri pentru întreprinderi și inegalitate pentru cetățeni. În acest punct, Comisia Europeană are rol de „motor tehnic": colectează date, consultă părți interesate, evaluează opțiuni și elaborează o propunere care să aibă o bază juridică solidă și o justificare de politică publică credibilă.

Un exemplu tipic: dacă statele au reguli foarte diferite privind securitatea cibernetică a serviciilor esențiale, un atac poate produce efecte în lanț în mai multe țări, iar companiile sunt obligate să respecte standarde divergente. Comisia poate propune o regulă comună care stabilește cerințe minime, mecanisme de raportare și cooperare. Înainte de transmiterea formală, Comisia derulează consultări și, frecvent, evaluări de impact, tocmai pentru a demonstra că intervenția la nivel UE este justificată și proporțională.

Odată adoptată propunerea, procedura legislativă ordinară (cea mai frecventă) începe atunci când Comisia o transmite Parlamentului și Consiliului. Caracteristica definitorie a procedurii ordinare este co-decizia: Parlamentul și Consiliul adoptă legislația împreună, pe picior de egalitate, printr-un sistem de lecturi (până la trei) și prin posibilitatea de a ajunge la un text comun în orice etapă.

În Parlament, propunerea este trimisă comisiei competente, unde raportorul pregătește proiectul de raport și amendamentele. Se formează „familii" de compromis între grupuri politice, iar audierile și consultarea experților susțin argumentarea tehnică. În Consiliu, grupurile de lucru și COREPER rafinează pozițiile statelor, căutând formulări acceptabile pentru majorități. Aici apare diferența de logică: Parlamentul prioritizează adesea coerența politică și protecția interesului public; Consiliul echilibrează interese naționale, capacități administrative și efecte economice interne.

Negocierea interinstituțională se accelerează adesea prin triloguri (întâlniri între reprezentanți ai Parlamentului, Consiliului și Comisiei), folosite

pentru a reduce distanța dintre poziții și pentru a evita blocajele, fără a substitui pașii formali ai procedurii. În termeni realiști, trilogurile sunt mecanisme de „inginerie a compromisului": Parlamentul poate cere standarde mai ridicate, Consiliul poate solicita tranziții și flexibilități, iar Comisia urmărește să mențină obiectivul și coerența juridică a propunerii.

Procedura funcționează prin etape:

- **Prima lectură**: Parlamentul adoptă poziția sa; Consiliul poate accepta (adoptare rapidă) sau își formulează poziția.
- **A doua lectură**: dacă nu există acord, se negociază în condiții mai stricte.
- **Concilierea și a treia lectură**: dacă divergențele persistă, se activează mecanisme de conciliere pentru un text comun, apoi vot final.

În final, actul adoptat este publicat și intră în vigoare conform regulilor sale. Din acest moment, „viața juridică" a normei începe: autoritățile și operatorii economici au repere clare privind obligațiile, termenele și sancțiunile. Legiferarea europeană nu este doar redactare de texte, ci un proces de echilibrare între interese, de proiectare a implementării și de asigurare a uniformității în 27 de contexte administrative și economice diferite. De aceea, calitatea unei norme europene se măsoară nu doar prin ambiție, ci prin capacitatea de a fi aplicată coerent și verificabil în toate statele membre.

3.4. Categoriile actelor juridice ale Uniunii Europene și regimul aplicării lor în ordinea juridică europeană și națională.

În UE, legiferarea nu produce un singur tip de „lege" uniformă, ci un ansamblu de acte cu forță juridică și efecte diferite. Înțelegerea tipologiei actelor juridice este esențială pentru a explica de ce unele norme se aplică direct în statele membre, iar altele necesită transpunere; de ce unele se adresează tuturor, iar altele unui destinatar precis; și cum se asigură, în practică, implementarea uniformă.

Principalele tipuri de acte juridice ale UE includ: **regulamente, directive, decizii, recomandări și avize**.

Regulamentul este, de regulă, general aplicabil, obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil în toate statele membre. Asta înseamnă că nu are nevoie, în principiu, de o „lege națională de transpunere"

pentru a produce efecte: administrațiile și instanțele trebuie să îl aplice ca atare.

- Directiva este obligatorie în privința rezultatului de atins pentru statele cărora li se adresează, însă lasă acestora libertatea privind forma și mijloacele. Prin urmare, directiva cere transpunere: statul trebuie să adopte acte interne care transformă obiectivul directivei în reguli naționale aplicabile.
- Decizia este obligatorie în întregime, dar, de regulă, are destinatari determinați (un stat, o instituție, o companie etc.).
- Recomandările și avizele nu au caracter obligatoriu, însă influențează orientarea politicilor și interpretarea, mai ales când pregătesc legislație viitoare sau conturează standarde de bune practici.

Diferența dintre aplicare directă și transpunere produce consecințe practice importante. În cazul unui regulament, problema centrală este aplicarea administrativă corectă și uniformă (proceduri, controale, sancțiuni), nu „preluarea" în drept intern. În cazul unei directive, riscurile tipice sunt întârzierea transpunerii, transpunerea incompletă sau „diluată", ori apariția unor variații naționale care subminează obiectivul comun. Tocmai de aceea, Comisia monitorizează transpunerea și poate declanșa proceduri atunci când statele nu își îndeplinesc obligațiile.

Pe lângă procedura legislativă ordinară, tratatele prevăd și proceduri legislative speciale, utilizate în domenii mai sensibile politic sau instituțional. În aceste situații, Parlamentul poate avea un rol consultativ sau rol de consimțământ (acceptare/respinge), iar Consiliul poate avea o pondere mai mare în adoptare. Logica este una de echilibru adaptat: domeniile cu impact constituțional, fiscal sau de suveranitate sunt adesea tratate diferit, tocmai pentru a asigura acceptabilitatea politică și respectarea tratatelor.

Un al treilea nivel, esențial în „viața" normelor UE, îl reprezintă actele care completează sau asigură aplicarea uniformă a legislației de bază:

1. **Acte delegate** – mecanism prin care legiuitorul (Parlamentul și Consiliul) deleagă Comisiei competența de a completa sau modifica elemente neesențiale ale unui act legislativ, pentru a adapta tehnic norma (de exemplu, actualizarea unei liste, a unor parametri, a unor cerințe tehnice). Controlul democratic rămâne prin posibilitatea de opoziție sau revocare a delegării în condițiile stabilite de actul de bază.

2. **Acte de punere în aplicare** – măsuri adoptate pentru a asigura condiții uniforme de implementare în toate statele membre, în special atunci când există riscul fragmentării administrative. În practică, statele participă la supravegherea acestor acte prin comitete (mecanisme de tip comitologie), tocmai pentru a combina eficiența executivă cu controlul statelor.

Un exemplu clarificator: dacă un regulament stabilește un cadru comun de raportare a datelor într-un sector, iar fiecare stat ar interpreta formatul „după propria tradiție", operatorii ar fi obligați să lucreze cu 27 de proceduri diferite, anulând beneficiul pieței unice. Actele de punere în aplicare fixează uniformitatea procedurală, iar actele delegate permit actualizarea rapidă a elementelor tehnice, fără a relua întregul proces legislativ.

În final, aplicarea actelor juridice este susținută de filtre de calitate și control: respectarea competenței UE, subsidiaritate și proporționalitate (în faza de elaborare), precum și control jurisdicțional (posibilitatea contestării actelor) și control financiar (auditarea fondurilor). Sistemul european este construit astfel încât norma să fie nu doar adoptată, ci și implementată, verificată și, dacă este necesar, ajustată. În acest sens, dreptul UE funcționează ca un sistem „viu", în care legiferarea, aplicarea și controlul formează un circuit continuu.

Probleme de recapitulare

- De ce arhitectura instituțională a UE combină reprezentarea cetățenilor cu reprezentarea statelor membre și cum se reflectă acest lucru în procesul decizional?
- Care este diferența dintre Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene în viața politică și juridică a UE?
- De ce Comisia este considerată principalul inițiator legislativ și ce înseamnă rolul de „gardian al tratatelor"?
- În ce sens Parlamentul și Consiliul sunt co-legislatori în procedura legislativă ordinară? Care este rolul CJUE în asigurarea aplicării uniforme a dreptului UE și de ce contează acest rol pentru piața internă?
- Descrieți pașii principali ai procedurii legislative ordinare (inițiativă, lecturi, negocieri, adoptare).

- Ce sunt trilogurile și de ce sunt utilizate frecvent pentru obținerea compromisului?
- În ce situații sunt folosite procedurile legislative speciale și cum influențează acestea rolul Parlamentului?
- Comparați regulamentul și directiva: aplicare directă vs. transpunere; riscurile unei transpuneri slabe.
- Explicați „controlul" în UE: control politic, juridic, administrativ și financiar, cu câte un exemplu pentru fiecare.

Bibliografie:

Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) – versiuni consolidate (EUR-Lex).
Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (EUR-Lex).
Parlamentul European – *Overview: Ordinary Legislative Procedure (OLP)*.
Consiliul Uniunii Europene (Consilium) – *The ordinary legislative procedure*.
Parlamentul European – *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* (ed. ianuarie 2025).

TEMA IV: SISTEMUL JUDICIAR AL UNIUNII EUROPENE ȘI PROCESUL DE APLICARE A DREPTULUI UNIUNII EUROPENE

4.1. Curtea de Justiție a Uniunii Europene: statut instituțional, structură organizatorică și competențe jurisdicționale
4.2. Acțiuni și proceduri jurisdicționale în fața Curții de Justiție: mecanisme de control al legalității și de asigurare a respectării dreptului Uniunii
4.3. Procedura trimiterii preliminare și garantarea interpretării uniforme a dreptului Uniunii Europene
4.4. Implementarea și aplicarea dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre: principii, obligații și mecanisme de control

Scopul temei: Scopul acestei teme este de a explica rolul și funcționarea sistemului judiciar al Uniunii Europene, cu accent pe Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), precum și mecanismele prin care dreptul UE este interpretat și aplicat uniform atât la nivelul instituțiilor europene, cât și în cadrul instanțelor și autorităților naționale. Tema urmărește să arate cum se construiește „unitatea juridică" a Uniunii, de ce aceasta este indispensabilă pieței interne și drepturilor cetățenilor, și prin ce instrumente procedurale se corectează abaterile (la nivelul statelor sau al instituțiilor) ori se clarifică incertitudinile de interpretare.

Obiectivele temei: După studierea temei, studenții vor putea:

- descrie rolul CJUE în arhitectura instituțională a UE și competențele sale principale;
- identifica componentele sistemului jurisdicțional al UE (Curtea de Justiție și Tribunalul) și funcțiile fiecăreia;
- diferenția tipurile de acțiuni și proceduri în fața CJUE și explica scopul și efectele lor;
- explica procedura trimiterii preliminare, inclusiv condițiile, obiectul întrebărilor și efectele hotărârii;

- argumenta rolul instanțelor naționale în aplicarea dreptului UE și obligațiile lor în caz de conflict între norma națională și cea europeană;
- aplica conceptele de supremație, efect direct și interpretare conformă în situații juridice simple;
- explica principiile protecției jurisdicționale efective și ale remediilor procedurale (efectivitate și echivalență) în contextul dreptului UE;
- prezenta, la nivel introductiv, logica răspunderii statului pentru încălcarea dreptului UE și rolul conformării/executării hotărârilor.

4.1. Curtea de Justiție a Uniunii Europene: statut instituțional, structură organizatorică și competențe jurisdicționale

Sistemul judiciar al Uniunii Europene este, în esență, mecanismul care transformă dreptul UE dintr-un set de reguli „deasupra" statelor într-un drept „în interiorul" statelor, capabil să producă efecte concrete pentru instituții, autorități naționale, companii și persoane. În absența unei autorități jurisdicționale care să garanteze unitatea interpretării, dreptul UE ar risca să se fragmenteze în 27 de versiuni naționale, iar piața internă – construită tocmai pentru a depăși granițele – ar deveni imprevizibilă. Din acest motiv, CJUE funcționează ca pivotul jurisdicțional al proiectului european: nu doar „judecă" litigii, ci menține coerența unei ordini juridice autonome, în care regulile trebuie să fie aplicate uniform, indiferent de diferențele administrative, culturale și instituționale dintre state.

Rolul CJUE se înțelege cel mai bine prin ideea de unitate juridică. UE este un spațiu în care circulă bunuri, persoane, servicii și capital; însă această circulație ar fi vulnerabilă fără reguli identice sau cel puțin echivalente ca sens juridic. Uniformitatea nu este un ideal abstract, ci un instrument de reducere a riscului economic și de protecție a drepturilor. Într-o economie integrată, o diferență de interpretare poate crea avantaje competitive nejustificate, poate afecta încrederea consumatorilor, poate distorsiona concurența și poate genera „migrarea" litigiilor către jurisdicțiile percepute ca mai favorabile. CJUE stabilizează sensul normelor tocmai pentru a evita astfel de rupturi.

Din punct de vedere instituțional, sistemul jurisdicțional al UE include Curtea de Justiție și Tribunalul, organizate astfel încât să combine funcția de „instanță a principiilor" cu funcția de „instanță a faptelor" în litigii complexe. Curtea de Justiție este centrul de interpretare: are un rol major în procedura trimiterii preliminare și în cauzele cu miză structurală pentru ordinea juridică a UE (de exemplu, validitatea actelor instituțiilor, conflicte interinstituționale, anumite acțiuni privind statele). Tribunalul este, de regulă, instanța de prim grad pentru o categorie largă de litigii, în special cele care implică analiză factuală amplă sau dosare tehnice (concurență, ajutoare de stat, sancțiuni economice, acces la documente, proprietate intelectuală etc.). Această împărțire reflectă o realitate: UE generează un volum considerabil de litigii tehnice, iar calitatea deciziei depinde nu doar de interpretarea abstractă a normei, ci și de examinarea detaliilor factuale.

Componența CJUE exprimă, la rândul ei, un compromis între reprezentarea statelor și independența judiciară. Fiecare stat membru are un judecător, iar Curtea este asistată de avocați generali, care formulează concluzii motivate în cauzele importante, contribuind la clarificarea problemelor juridice și la dezvoltarea argumentării. Din perspectivă didactică, rolul avocatului general este esențial: concluziile sale nu sunt obligatorii, dar oferă un cadru analitic solid și pot influența evoluția jurisprudenței, mai ales în domenii noi sau controversate. În același timp, indiferent de originea judecătorilor, Curtea funcționează pe principiul independenței: judecătorii nu reprezintă guvernele și nu primesc instrucțiuni politice, iar legitimitatea instituției depinde tocmai de această distanță față de decizia politică.

Competențele CJUE pot fi sistematizate în trei blocuri mari:

1. controlul legalității actelor UE,
2. asigurarea respectării obligațiilor statelor membre,
3. consolidarea protecției jurisdicționale efective și a interpretării uniforme.

Controlul legalității actelor UE este crucial deoarece instituțiile europene (Parlament, Consiliu, Comisie, BCE etc.) exercită puteri normative și executive reale. Într-un sistem democratic, puterea trebuie să fie controlată juridic. De aceea, actele pot fi contestate pentru lipsă de

competență, încălcarea procedurii, încălcarea tratatelor, încălcarea drepturilor fundamentale sau deturnare de putere. Această funcție are o semnificație dublă: protejează drepturile persoanelor și păstrează echilibrul instituțional, împiedicând instituțiile să-și extindă competențele dincolo de tratate.

Asigurarea respectării obligațiilor statelor membre apare mai ales prin procedurile de neîndeplinire a obligațiilor. În practică, multe „încălcări" ale dreptului UE nu sunt spectaculoase: pot fi întârzieri de transpunere, norme naționale incomplet armonizate, practici administrative care restrâng nejustificat o libertate, proceduri birocratice care descurajează operatorii transfrontalieri. Prin controlul exercitat asupra statelor, CJUE contribuie la menținerea „egalității de condiții" în piața internă: nu este acceptabil ca un stat să aplice regulile strict, iar altul să le aplice selectiv, obținând un avantaj economic sau politic.

Protecția jurisdicțională efectivă și interpretarea uniformă sunt dimensiunea care transformă CJUE într-un actor constitutiv al ordinii juridice europene. Dreptul UE nu poate funcționa dacă rămâne doar un drept al instituțiilor; el trebuie să fie un drept al persoanelor și al instanțelor. De aceea, CJUE interacționează structural cu instanțele naționale: acestea soluționează majoritatea litigiilor relevante pentru dreptul UE, iar Curtea oferă interpretarea care „armonizează" sensul normelor. Relația nu este una ierarhică simplă (ca într-un sistem național), ci una de cooperare: instanța națională nu este înlocuită, ci sprijinită să aplice dreptul UE în mod uniform.

În final, locul CJUE în arhitectura UE este independent și, totodată, profund integrat: Curtea nu stabilește politici, dar influențează modul în care politicile devin drept aplicabil; nu reprezintă statele, dar protejează coerența obligațiilor lor; nu este legislator, dar jurisprudența sa clarifică noțiuni, standarde și mecanisme de aplicare, devenind o sursă indispensabilă pentru înțelegerea dreptului UE. Această poziție explică de ce studiul CJUE nu este un „capitol tehnic", ci un capitol structural: fără sistem judiciar, proiectul european ar avea reguli, dar nu ar avea garanții.

4.2. Acțiuni și proceduri jurisdicționale în fața Curții de Justiție: mecanisme de control al legalității și de asigurare a respectării dreptului Uniunii.

Pentru a înțelege cum se asigură efectivitatea dreptului UE, este necesar să analizăm instrumentele procedurale prin care CJUE controlează legalitatea, impune conformarea și oferă remedii. În mod didactic, procedurile în fața instanțelor UE pot fi grupate în: acțiuni directe, căi de atac (recurs) și proceduri accesorii (măsuri provizorii, proceduri accelerate/urgente). Fiecare categorie corespunde unei nevoi sistemice: acțiunile directe asigură controlul „centrului" (instituțiile UE și, în anumite cazuri, statele), iar procedurile accesorii răspund urgenței, evitând ca dreptul să devină inutil prin trecerea timpului.

a) Acțiunea în anulare (legalitatea actelor UE)

Acțiunea în anulare este mecanismul clasic de control al legalității actelor UE. Logica sa este simplă: dacă instituțiile adoptă un act ilegal, actul trebuie înlăturat din ordinea juridică (în condițiile și cu efectele stabilite de dreptul UE). Motivele de anulare sunt relevante nu doar pentru juriști, ci pentru înțelegerea statului de drept european: ilegalitatea poate deriva din depășirea competenței, încălcarea procedurilor esențiale, încălcarea tratatelor sau a principiilor generale, ori deturnarea de putere. Cu alte cuvinte, instanța nu verifică doar „rezultatul" politic, ci și respectarea regulilor de competență, transparență și motivare.

În plan practic, acțiunea în anulare este frecvent utilizată în domenii unde instituțiile adoptă decizii cu impact economic major: concurență, ajutoare de stat, sancțiuni economice, reglementări cu efecte structurale. Pentru studenți, este importantă distincția între: (i) contestarea actelor cu aplicabilitate generală și (ii) contestarea deciziilor individuale. În plus, accesul persoanelor la această acțiune este condiționat de criterii stricte, tocmai pentru a evita transformarea CJUE într-o instanță generală de contencios administrativ european pentru orice nemulțumire. Această „filtrare" procedurală explică de ce, în multe situații, litigiile se poartă mai întâi în instanțele naționale, iar apoi ajung indirect la CJUE prin trimitere preliminară.

b) Acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (împotriva statelor)

Un instrument central pentru coerența dreptului UE este acțiunea prin care se constată că un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile. Ea are o funcție structurală: menține „disciplina" juridică a proiectului european, în condițiile în care implementarea se face în principal prin aparatul național. Procedura are, de regulă, o etapă precontencioasă (dialog, notificări, posibilitatea statului de a remedia), urmată de sesizarea Curții. Dacă statul nu se conformează, pot interveni consecințe suplimentare, inclusiv sancțiuni financiare.

Valoarea practică a acestui mecanism este deosebită: uneori, încălcările sunt sistemice (o lege întreagă contrară dreptului UE, o practică administrativă generalizată, o întârziere masivă de transpunere). Litigiile individuale ar fi insuficiente pentru a corecta problema. Aici, infringement-ul devine instrument de corecție structurală. Totodată, mecanismul are un efect preventiv: statele știu că persistența unei încălcări poate escalada și poate produce costuri reputaționale, politice și financiare.

c) Acțiunea în constatarea omisiunii (ne acțiunea instituțiilor)

Într-un sistem juridic matur, controlul nu vizează doar excesul de putere, ci și pasivitatea nejustificată. Acțiunea în constatarea omisiunii acoperă situațiile în care o instituție a UE nu acționează, deși tratatele sau cadrul juridic îi impun să o facă. Aceasta are relevanță directă pentru principiul bunei administrări și pentru securitatea juridică: ne acțiunea poate menține incertitudinea sau poate împiedica exercitarea unor drepturi.

Din punct de vedere conceptual, această acțiune transmite un mesaj clar: instituțiile nu pot evita responsabilitatea juridică prin simpla amânare sau tăcere. În practică, ea poate apărea în contexte de proceduri administrative europene, în care o decizie trebuie luată într-un termen rezonabil.

d) Acțiunea în despăgubiri (răspunderea extra contractuală a UE)

UE, ca entitate juridică, poate fi ținută răspunzătoare pentru prejudiciile cauzate de instituțiile sale. Această acțiune reflectă o idee fundamentală: puterea publică trebuie să fie responsabilă, inclusiv patrimonial, atunci când încalcă dreptul în mod suficient de grav și produce prejudicii. Condițiile sunt, de regulă, exigente: trebuie dovedit prejudiciul, legătura

de cauzalitate și încălcarea unei norme menite să confere drepturi. Rigoarea condițiilor protejează capacitatea instituțiilor de a acționa, dar existența acțiunii protejează persoanele împotriva abuzurilor și consolidează statul de drept.

e) Recursul împotriva hotărârilor Tribunalului

Recursul asigură coerența jurisprudenței și corectitudinea interpretării dreptului, fiind, în esență, o cale de atac axată pe chestiuni de drept. Această limitare este importantă: sistemul UE încearcă să evite rejudecarea completă a faptelor, pentru a păstra eficiența. Totodată, recursul are o funcție „sistemică": clarifică standarde de interpretare care devin apoi repere pentru instanțele UE și pentru instanțele naționale.

f) Măsuri provizorii, proceduri accelerate și proceduri urgente

Timpul este un factor juridic decisiv. În anumite situații, o hotărâre pe fond pronunțată după ani poate veni prea târziu. De aceea, există mecanisme de protecție provizorie, menite să evite prejudicii ireparabile sau să păstreze efectivitatea dreptului până la soluționarea cauzei. Procedurile accelerate și urgente răspund aceleiași nevoi, mai ales în domenii unde drepturile persoanei sunt imediat afectate (de exemplu, cooperare judiciară, anumite situații din spațiul de libertate, securitate și justiție). Aceste mecanisme arată că sistemul jurisdicțional nu este doar un spațiu de doctrină, ci un instrument practic de protecție.

În ansamblu, procedurile contencioase în fața CJUE sunt „cutia de unelte" a statului de drept european: unele corectează instituțiile, altele disciplinează statele, altele asigură remedii, iar altele gestionează urgența. Înțelegerea lor permite studentului să lege principiile (supremație, efectivitate, protecție jurisdicțională) de instrumentele prin care aceste principii devin operative.

4.3. Procedura trimiterii preliminare și garantarea interpretării uniforme a dreptului Uniunii Europene.

Trimiterea preliminară este, probabil, mecanismul cel mai caracteristic dreptului UE, deoarece instituie un dialog jurisdicțional permanent între instanțele naționale și CJUE. În loc să transforme CJUE într-o instanță supremă de apel pentru toate litigiile din Uniune, tratatele au creat o soluție mai subtilă: instanțele naționale rămân cele care judecă litigiul, dar

CJUE este chemată să clarifice sensul normei UE sau să verifice validitatea unui act european. Această arhitectură este esențială pentru uniformitate, dar și pentru respectarea autonomiei procedurilor naționale.

Din punct de vedere funcțional, trimiterea preliminară rezolvă o tensiune structurală: dreptul UE trebuie să fie aplicat peste tot, dar aplicarea are loc în sisteme judiciare diferite. Fără un instrument de armonizare interpretativă, fiecare instanță supremă națională ar putea consolida propria tradiție interpretativă, iar UE ar deveni un mozaic. Trimiterea preliminară previne acest risc prin centralizarea interpretării, nu a litigiilor. Astfel, CJUE stabilește sensul normei, iar instanța națională decide cauza.

Obiectul trimiterii preliminare este dublu: interpretarea dreptului UE și validitatea actelor UE. Interpretarea poate privi tratate, regulamente, directive, principii generale, Carta drepturilor fundamentale. Validitatea privește actele instituțiilor: atunci când există îndoieli serioase, instanța națională nu poate declara singură un act al UE invalid, deoarece acest lucru ar produce fragmentare (act valid într-un stat, invalid în altul). Prin urmare, validitatea este „concentrată" la CJUE. Această regulă protejează unitatea ordinii juridice și stabilitatea economică.

O chestiune centrală este: cine poate trimite întrebări? În principiu, instanțele care îndeplinesc criteriile funcționale ale unei „instanțe" în sensul dreptului UE: caracter permanent, independență, procedură contradictorie, competență de a aplica norme de drept. Această abordare funcțională este importantă în practică deoarece unele organisme administrative sau profesionale pot avea atribuții quasi-jurisdicționale. Pentru student, concluzia este pragmatică: calificarea nu depinde doar de denumire, ci de funcția reală.

Un alt punct esențial privește obligația instanțelor de ultim grad de a sesiza CJUE atunci când apare o problemă relevantă de interpretare și nu există o claritate suficientă. Obligația are un rol de „siguranță": împiedică apariția unor interpretări divergente la nivelul maxim al jurisdicției naționale. În același timp, această obligație nu înseamnă că orice problemă trebuie trimisă. Instanța evaluează relevanța întrebării pentru soluția litigiului și gradul de claritate al normei. Din perspectivă didactică, merită subliniată responsabilitatea judecătorului național: trimiterea preliminară nu este o „evitare" a deciziei, ci o tehnică de consolidare a legalității europene.

Efectele hotărârii preliminare se manifestă pe două planuri. În cauza concretă, instanța națională trebuie să aplice interpretarea CJUE pentru a soluționa litigiul. În plan general, hotărârea are un impact de standardizare: alte instanțe, confruntate cu aceeași problemă, tind să urmeze interpretarea CJUE. Astfel, jurisprudența preliminară devine un instrument de stabilizare a pieței interne: operatorii economici pot anticipa mai bine consecințele juridice, iar cetățenii beneficiază de o protecție mai uniformă.

Un avantaj major al trimiterii preliminare este că permite „dezvoltarea" dreptului UE fără modificarea formală a tratatelor. Prin clarificări succesive, CJUE definește noțiuni-cheie, trasează limite, consolidează principiile de efectivitate și protecție jurisdicțională. Totuși, un curs realist trebuie să menționeze și limitele: durata procedurii poate fi semnificativă, iar formularea întrebărilor influențează calitatea răspunsului. Întrebările vagi generează răspunsuri generale; întrebările bine calibrate produc clarificări operaționale.

În practică, trimiterea preliminară este și un instrument strategic pentru părți. Uneori, părțile solicită trimiterea pentru a obține claritate; alteori, o folosesc ca strategie de întârziere. De aceea, instanța națională trebuie să gestioneze echilibrul între nevoia de uniformitate și nevoia de celeritate. La nivel didactic, acesta este un mesaj important: dreptul UE nu funcționează în vid, ci în condiții de presiune procedurală, resurse limitate și interese divergente.

În concluzie, trimiterea preliminară reprezintă „coloana vertebrală" a aplicării uniforme: CJUE oferă interpretarea, instanțele naționale aplică, iar împreună creează un spațiu juridic comun. Fără acest dialog, dreptul UE ar rămâne fie prea centralizat (dacă CJUE ar judeca tot), fie prea fragmentat (dacă fiecare stat ar interpreta autonom). Mecanismul preliminar este, prin urmare, o soluție de guvernanță juridică sofisticată, adaptată naturii Uniunii.

4.4. Implementarea și aplicarea dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică a statelor membre: principii, obligații și mecanisme de control.

Aplicarea dreptului UE în statele membre este locul în care se verifică, în mod real, dacă Uniunea funcționează ca ordine juridică sau rămâne o arhitectură normativă declarativă. Oricât de elaborată ar fi legislația

europeană, ea devine relevantă abia atunci când produce efecte în administrații, instanțe, piețe și relații sociale. În acest punct, rolul instanțelor naționale este determinant: ele sunt cele care soluționează majoritatea litigiilor în care dreptul UE este invocat, chiar dacă CJUE este garantul interpretării uniforme. De aceea, aplicarea dreptului UE este descrisă adesea ca un sistem „în rețea": norme europene + instituții europene + instanțe naționale + remedii procedurale.

Trei principii sunt fundamentale pentru aplicare: supremația, efectul direct și interpretarea conformă, completate de cooperarea loială. Supremația exprimă ideea că, în caz de conflict, norma UE aplicabilă prevalează față de norma națională. Funcția sa practică este evitarea neutralizării dreptului UE: dacă un stat ar putea menține norme interne contrare și ar obliga instanțele să le aplice, piața internă s-ar fragmenta. În plan operațional, supremația nu înseamnă „anularea automată" a normei naționale, ci obligația instanței de a nu o aplica în litigiul concret atunci când contravine dreptului UE aplicabil.

Efectul direct permite persoanelor să invoce anumite norme UE în fața instanțelor naționale, dacă acestea sunt suficient de clare, precise și necondiționate. Importanța sa este majoră: dreptul UE devine o sursă de drepturi reale, nu doar o obligație interstatală. În practică, efectul direct crește protecția juridică a individului și disciplinează administrația: autoritățile știu că deciziile lor pot fi contestate pe baza normelor UE. Totodată, nu toate normele au efect direct în același mod; diferențele dintre regulamente, directive și decizii contează, iar contextul litigios (raport „vertical" cu statul vs. raport „orizontal" între particulari) devine relevant pentru analiza juridică.

Interpretarea conformă funcționează ca un mecanism de armonizare „din interior": atunci când norma națională permite mai multe interpretări, instanța trebuie să aleagă interpretarea care realizează obiectivul dreptului UE, în măsura posibilului. Acest mecanism este pragmatic: reduce conflictele deschise și permite integrarea graduală a normelor UE în dreptul intern. Totuși, interpretarea conformă are limite: nu poate conduce la interpretări contra legii și nu poate încălca cerințe fundamentale de legalitate, mai ales în materie penală sau în situații unde previzibilitatea normei este esențială.

Aplicarea dreptului UE presupune, de asemenea, o exigență procedurală: protecția jurisdicțională efectivă. Drepturile conferite de normele UE ar fi iluzorii fără remedii reale. Aici intervin două principii-cheie ale dreptului UE privind procedura națională: echivalența și efectivitatea. Echivalența cere ca drepturile întemeiate pe dreptul UE să nu fie tratate mai defavorabil decât drepturile similare întemeiate pe drept intern. Efectivitatea cere ca regulile procedurale naționale să nu facă imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul UE. Aceste principii au un impact direct: termenele de contestare, taxele judiciare, sarcina probei, accesul la probe și posibilitatea de suspendare a actelor administrative pot deveni, uneori, incompatibile cu efectivitatea dreptului UE.

Rolul instanțelor naționale este, astfel, mai complex decât „aplicarea" mecanică a normelor. Ele trebuie să decidă: (i) dacă norma UE este aplicabilă, (ii) dacă există conflict cu norma națională, (iii) dacă este posibilă interpretarea conformă, (iv) dacă norma UE are efect direct, (v) ce remediu procedural este adecvat pentru protecția dreptului. Într-un exemplu simplu, un operator economic contestă o taxă națională care restrânge nejustificat o libertate a pieței interne. Instanța trebuie să evalueze compatibilitatea cu dreptul UE și, dacă există conflict, să asigure efectul util al dreptului UE prin neaplicarea normei interne. Într-un litigiu de muncă privind nediscriminarea, instanța poate aplica standardele UE, iar dacă interpretarea este incertă, poate sesiza CJUE prin trimitere preliminară.

Un element de maturitate a sistemului este răspunderea statului pentru încălcarea dreptului UE. Din perspectivă sistemică, nu este suficient ca statul să fie obligat să-și modifice legea pentru viitor; uneori, încălcarea produce prejudicii concrete. Răspunderea statului funcționează ca un mecanism de reparare și ca stimulent de conformare: autoritățile sunt motivate să aplice dreptul UE corect, deoarece încălcarea poate genera costuri patrimoniale. Chiar dacă condițiile sunt stricte (normă care conferă drepturi, încălcare suficient de gravă, cauzalitate), existența mecanismului consolidează ideea că dreptul UE este un drept complet, cu remedii.

Conformarea și executarea hotărârilor închid cercul aplicării. O hotărâre CJUE, fie într-o procedură de neîndeplinire a obligațiilor, fie într-o trimitere preliminară, trebuie să producă efecte reale: modificări legislative, ajustări administrative, schimbări de practică. În realitate, confor-

marea depinde de calitatea administrației și de cultura juridică internă. Uneori, conformarea este rapidă și completă; alteori, este formală (legea se schimbă, practica rămâne), iar sistemul reacționează prin litigii naționale repetate, noi trimiteri preliminare sau intervenții ale Comisiei.

În concluzie, aplicarea dreptului UE în statele membre nu este un capitol „final", ci centrul vital al sistemului. CJUE asigură interpretarea și controlul, dar instanțele naționale asigură viața de zi cu zi a normelor. Supremația, efectul direct, interpretarea conformă, efectivitatea remediilor și răspunderea statului alcătuiesc mecanismul prin care dreptul UE devine drept aplicat, nu doar drept declarat. Înțelegerea acestui lanț permite studentului să analizeze lucid unde apar rupturi (norme interne contrare, proceduri naționale prea restrictive, practici administrative neconforme) și ce instrumente există pentru corecție (litigiu național, trimitere preliminară, infringement, remedii patrimoniale).

Tabel 4.1: Mecanismele sistemului judiciar al UE și aplicarea dreptului UE

Mecanism / procedură	Temei (orientativ)	Cine inițiază	Împotriva cui / ce se contestă	Scop	Rezultat juridic tipic	Efecte practice în statele membre
Trimitere preliminară (interpretare)	art. 267 TFUE	Instanța națională (la cerere sau din oficiu)	Întrebări privind **interpretarea** dreptului UE	Uniformizarea sensului normelor UE	Hotărâre CJUE care **clarifică interpretarea**	Instanța națională aplică interpretarea; orientare puternică pentru alte instanțe; reduce fragmentarea pieței interne
Trimitere preliminară (validitate)	art. 267 TFUE	Instanța națională	Îndoieli privind **validitatea** unui act UE (regulament/ decizie etc.)	Evitarea situației „act valid într-un stat și invalid în altul"	CJUE confirmă validitatea sau declară actul **invalid**	Dacă e invalid: actul devine inaplicabil; statele și instituțiile trebuie să se conformeze

Acțiune în anulare	art. 263 TFUE	Instituții UE, state; în condiții stricte: persoane/juridice	**Acte ale instituțiilor UE** (legalitate)	Controlul legalității actelor UE	Act anulat (total/parțial) sau respingere	Corectează „centrul normativ" UE; efecte în lanț asupra implementării naționale
Acțiune pentru omisiune (neacțiune)	art. 265 TFUE	Instituții UE, state; uneori persoane	**Neîndeplinirea unei obligații de a acționa** de către o instituție	Forțarea deciziei când tăcerea e ilegală	Constatarea omisiunii; obligația de a lua măsuri	Reduce blocajele administrative la nivel UE; crește securitatea juridică
Neîndeplinirea obligațiilor (infringement)	art. 258–260 TFUE	Comisia (principal); uneori state (art. 259)	**Stat membru**: încălcare drept UE (transpunere, aplicare, practici)	Conformarea statelor și protecția uniformității	Hotărâre de constatare; eventual sancțiuni financiare (art. 260)	Corectează probleme structurale; presiune pentru modificări legislative și administrative
Acțiune în despăgubiri (răspunderea UE)	art. 268 + 340 TFUE	Persoane/companii; uneori state	**Prejudicii** cauzate de instituțiile UE	Reparația prejudiciului; disciplinarea administrației UE	Despăgubiri (dacă sunt îndeplinite condițiile)	Crește standardele de motivare/precauție; efect indirect asupra aplicării naționale
Recurs (apel juridic) împotriva hotărârilor Tribunalului	art. 256 TFUE + Statut CJUE	Părțile din proces	Hotărâri ale Tribunalului (de regulă doar chestiuni de drept)	Coerență jurisprudențială și control de legalitate	Menținere / casare / rejudecare limitată	Stabilizează standarde pentru litigii economice (concurență, sancțiuni etc.)
Măsuri provizorii	Statut CJUE + practică	Părțile din proces	Suspendare efecte act / măsuri interimare	Protecție până la soluția pe fond	Ordin de suspendare / măsuri interimare	Evită prejudicii ireparabile; păstrează utilitatea dreptului UE

Aplicare directă a regulamentelor	art. 288 TFUE	Autorități + instanțe naționale	Normă UE cu aplicabilitate generală	Aplicare uniformă imediată	Regulamentul se aplică ca atare	Reduce variațiile; cere capacitate administrativă națională bună
Transpunerea directivelor	art. 288 TFUE	Statul membru (legislativ/ administrativ)	Normă UE care cere transpunere	Armonizare cu flexibilitate națională	Lege națională de transpunere	Riscuri: transpunere incompletă/ întârziată → litigii, infringement
Supremația dreptului UE (prioritate în conflict)	jurisprudență CJUE	Instanțe/ autoritate națională	Conflict între normă națională și normă UE aplicabilă	Asigurarea efectului dreptului UE	Norma națională contrară este **lăsată neaplicată** în cauză	Esențial pentru piața internă; previne „neutralizarea" dreptului UE
Efect direct	jurisprudență CJUE	Persoane în litigii naționale	Invocarea normei UE în instanță	Transformă dreptul UE în drepturi justițiabile	Drept invocabil (dacă norma e clară/precisă/ necondiționată)	Crește protecția individului; disciplinează administrația
Interpretare conformă	jurisprudență CJUE	Instanțe naționale	Interpretarea dreptului intern în lumina UE	Evitarea conflictului direct, armonizare	Interpretare națională compatibilă cu UE (în limite)	Instrument practic foarte frecvent; limite: nu contra legem
Remedii naționale: efectivitate & echivalență	jurisprudență CJUE	Instanțe naționale	Reguli procedurale interne (termene, probe, taxe)	Protecție jurisdicțională efectivă	Ajustarea aplicării procedurale când blochează drepturile UE	Face dreptul UE „real" în instanță; influențează procedura internă
Răspunderea statului pentru încălcarea dreptului UE	jurisprudență CJUE	Persoane/companii în instanțe naționale	Statul (lege/ practică)	Compensație + stimulent de conformare	Despăgubiri (în condiții stricte)	

Analiza mecanismelor prezentate în tabel evidențiază faptul că sistemul judiciar al Uniunii Europene funcționează ca o structură integrată, în care nivelul european și nivelul național nu se exclud, ci se completează reciproc. Pe de o parte, Curtea de Justiție a Uniunii Europene asigură controlul legalității actelor instituțiilor și supraveghează respectarea obligațiilor de către statele membre, prin acțiuni precum anularea sau constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Aceste proceduri au un rol corectiv și structural: ele intervin atunci când echilibrul juridic este afectat la nivel macro, fie printr-un act ilegal al unei instituții, fie printr-o încălcare sistemică a dreptului UE de către un stat.

Pe de altă parte, mecanismul trimiterii preliminare și principiile aplicării dreptului UE (supremația, efectul direct, interpretarea conformă) operează la nivel micro, în litigiile concrete soluționate de instanțele naționale. Acestea transformă dreptul UE într-un drept efectiv și justițiabil, nu doar într-un cadru normativ abstract. Uniformitatea nu este impusă prin centralizare excesivă, ci prin cooperare jurisdicțională: instanțele naționale rămân „judecători ai dreptului UE", iar CJUE oferă interpretarea care garantează coerența.

În ansamblu, sistemul reflectă o logică de echilibru între autonomie procedurală națională și exigențele protecției jurisdicționale efective. Dreptul UE devine astfel aplicabil în practică doar în măsura în care mecanismele de control, cooperare și remediere funcționează simultan și coerent.

Probleme de recapitulare

- Explicați ce înseamnă supremația dreptului UE și cum se manifestă ea într-un litigiu concret în fața unei instanțe naționale.
- Diferențiați efectul direct de interpretarea conformă. În ce situații este utilizată fiecare tehnică și de ce?
- Ce presupune obligația cooperării loiale a statelor membre și cum se reflectă ea în activitatea administrației și a instanțelor naționale?
- În ce condiții o instanță națională trebuie să lase neaplicată o normă internă contrară dreptului UE? Indicați consecințele practice ale acestei soluții.
- Analizați principiile efectivității și echivalenței: cum limitează ele autonomia procedurală a statelor membre?

- Ce elemente includ garanțiile procedurale legate de dreptul la apărare într-o procedură administrativă și într-un proces civil/contencios?
- De ce este importantă motivarea actelor administrative și a hotărârilor judecătorești pentru protecția efectivă a drepturilor conferite de dreptul UE?
- Prezentați logica răspunderii statului pentru încălcarea dreptului UE și explicați cele trei condiții de bază pentru acordarea despăgubirilor.
- Cum se realizează conformarea statelor după constatarea unei încălcări: ce rol au autoritățile naționale, Comisia și CJUE în practică?
- Dați un exemplu de situație în care protecția provizorie (suspendare/măsuri interimare) este necesară pentru ca dreptul UE să rămână efectiv.

Bibliografie:

Uniunea Europeană. (2016). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 267. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_267/oj/eng

Uniunea Europeană. (2016). Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 47. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/art_47/oj/eng

Court of Justice of the European Union. (1978). Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61977CJ0106

Court of Justice of the European Union. (1991). Francovich and Bonifaci v Italian Republic (Joined Cases C-6/90 and C-9/90). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61990CJ0006

Fuerea, A. (2016). *Dreptul Uniunii Europene. Principii, acțiuni, libertăți*. București: Hamangiu. https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/dreptul-uniunii-europene-fuerea-extras.pdf

TEMA V: LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR ÎN PIAȚA INTERNĂ A UNIUNII EUROPENE.

5.1. Fundamentele juridice și sfera de aplicare a Pieței Interne: delimitarea noțiunii de „marfă" în dreptul Uniunii Europene
5.2. Obstacolele comerciale incompatibile cu Piața Internă: interzicerea taxelor vamale, a taxelor cu efect echivalent, a restricțiilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent
5.3. Regimul derogărilor și al justificărilor: articolul 36 TFUE, cerințele imperative de interes general și aplicarea testului proporționalității
5.4. Armonizarea legislativă și principiul recunoașterii reciproce: mecanisme de integrare juridică, aplicare și remedii jurisdicționale

Scopul temei: este de a forma o înțelegere solidă și aplicată a regimului juridic al liberei circulații a mărfurilor în Uniunea Europeană, prin explicarea barierelor interzise, a mecanismelor de justificare și a instrumentelor de armonizare/recunoaștere reciprocă, astfel încât studenții să poată analiza corect situații reale de piață și litigii comerciale din perspectiva dreptului UE.

Obiectivele temei: După studierea temei, studenții vor putea:

- să explice rolul pieței interne și să definească noțiunea de „marfă" și domeniul de aplicare al liberei circulații;
- să identifice și să diferențieze principalele tipuri de bariere: taxe vamale, taxe cu efect echivalent, restricții cantitative și măsuri cu efect echivalent;
- să aplice logica de analiză juridică a unei măsuri naționale care afectează comerțul intra-UE, inclusiv evaluarea efectului asupra accesului pe piață;
- să distingă între regulile de produs și regulile de vânzare și să aprecieze impactul lor asupra importurilor;
- să explice justificările posibile: motivele din art. 36 TFUE și cerințele imperative de interes general, cu accent pe condițiile lor de utilizare;

- să aplice testul proporționalității (adecvare, necesitate, alternative mai puțin restrictive) și să argumenteze coerent pro/contra justificării;
- să descrie rolul armonizării UE și al recunoașterii reciproce și să explice relația acestora cu protecția consumatorului;
- să înțeleagă logica evaluării conformității și a marcajului (ex. CE) și legătura lor cu libera circulație;
- să identifice căile de aplicare și remedii: plângeri, procedura de infringement, trimiterea preliminară, precum și rolul instanțelor naționale;
- să formuleze concluzii și recomandări juridice de bază pentru un operator economic sau pentru o autoritate, în situații tipice de blocare a accesului pe piață.

5.1. Fundamentele juridice și sfera de aplicare a Pieței Interne: delimitarea noțiunii de „marfă" în dreptul Uniunii Europene.

Libera circulație a mărfurilor este una dintre „coloanele vertebrale" ale pieței interne și, în același timp, una dintre cele mai concrete expresii ale integrării europene: cetățenii și întreprinderile resimt efectele sale zilnic, prin disponibilitatea produselor, prin prețuri, prin varietatea ofertei și prin posibilitatea de a organiza lanțuri de aprovizionare transfrontaliere fără fricțiuni artificiale. În dreptul Uniunii Europene, această libertate nu are semnificația simplistă a „lipsei reglementării", ci reprezintă un regim juridic de deschidere controlată a piețelor naționale: statele pot reglementa, dar nu pot reglementa în mod arbitrar sau protecționist; pot proteja interese publice, dar trebuie să o facă prin măsuri justificabile, proporționale și nediscriminatorii.

Piața internă se distinge de o simplă zonă de liber schimb. Într-o zonă de liber schimb, eliminarea tarifelor poate coexista cu standarde naționale divergente; în piața internă, accentul se mută pe înlăturarea barierelor „din spatele frontierei" (reglementări tehnice, proceduri administrative, condiții de comercializare) și pe crearea unui spațiu fără frontiere interioare, în care regulile funcționează cât mai uniform. Tocmai de aceea, libera circulație a mărfurilor se leagă structural de: (i) uniunea vamală (fără taxe la frontierele interne), (ii) interdicția restricțiilor cantitative, (iii) controlul „măsurilor cu efect echivalent" și (iv) mecanismele de armonizare și recunoaștere reciprocă.

Dintr-o perspectivă empirică, integrarea prin comerț intracomunitar rămâne masivă: Eurostat indică faptul că exporturile intra-UE de bunuri au fost evaluate la 4 025 miliarde euro în 2024, semnificativ peste exporturile extra-UE (2 584 miliarde euro). În plus, raportarea Comisiei publicată în 2025 reține că ponderea comerțului transfrontalier cu bunuri între statele UE în PIB-ul UE a crescut de la „puțin peste 20%" (2018) la 23,8% (2023) (indicator de integrare a Pieței Unice). Aceste două repere sunt utile didactic: primul arată „mărimea" pieței intracomunitare în valori absolute, iar al doilea surprinde integrarea relativ la dimensiunea economiei.

Noțiunea de „marfă" în sensul dreptului UE- pentru aplicarea libertății, este decisivă calificarea obiectului ca „marfă". În sens funcțional, dreptul UE tratează ca mărfuri bunurile evaluabile în bani și susceptibile de tranzacții comerciale (bunuri agricole și industriale, materii prime, componente, produse finite, bunuri de consum, echipamente). Relevanța practică este dublă:

1. **Delimitarea de servicii și capitaluri**: o operațiune comercială complexă (ex.: un dispozitiv livrat cu software și abonament) poate ridica întrebarea dacă litigiul privește mai ales produsul (marfă) sau prestația (serviciu). În practică, litigiile se „așază" adesea pe elementul dominant al tranzacției, iar pentru bunurile „smart" apare frecvent o suprapunere între conformitatea produsului și cerințe digitale (etichetare, securitate, interoperabilitate).

2. **Stabilirea domeniului de aplicare al regulilor de piață**: dacă e „marfă", intră în logica accesului pe piață și a interdicțiilor de bariere. Dacă nu e „marfă", instrumentele juridice dominante pot fi altele (de ex., libertatea serviciilor, normele digitale etc.).

În formă clasică, libertatea operează în comerțul intra-UE: bunul circulă din statul A în statul B pentru a fi pus pe piață. Totuși, în practică, situațiile relevante apar și atunci când măsura națională:

- se aplică „tuturor", dar afectează disproporționat importurile (discriminare indirectă);
- nu interzice formal importul, însă îl încetinește prin proceduri (autorizări, re-testări, documente suplimentare);
- creează un cost de intrare (taxe administrative legate de import), care fragmentează piața.

5.2. Obstacolele comerciale incompatibile cu Piața Internă: interzicerea taxelor vamale, a taxelor cu efect echivalent, a restricțiilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent.

În piața internă, barierele au evoluat istoric: de la instrumente vizibile (tarife, contingente) la instrumente mai „fine" (cerințe tehnice, proceduri administrative, condiții de marketing). Din punct de vedere juridic, dreptul UE răspunde acestei evoluții printr-o arhitectură de interdicții care acoperă atât formele explicite, cât și cele mascate.

(A) Taxe vamale interne și taxe cu efect echivalent: interdicție strictă

Taxele vamale între statele membre sunt incompatibile cu însăși ideea de piață internă. Efectul lor este imediat: cresc prețul bunului importat și protejează producția internă. Din acest motiv, interdicția este tratată ca una categorică, fără spațiu real pentru „balansări" politice.

În practică, statele nu folosesc de regulă eticheta „taxă vamală", ci pot introduce plăți sub alte denumiri: „taxă de procesare", „taxă de control", „taxă de înregistrare", „taxă pentru certificare". Aici intervine conceptul de taxă cu efect echivalent: nu contează cum se numește plata, ci dacă este impusă din cauza trecerii frontierei interne și dacă produce un cost suplimentar pentru bunul intracomunitar.

Criteriul didactic esențial: plata este problematică atunci când se comportă ca un „cost de frontieră". În schimb, există plăți care pot fi compatibile dacă:

- sunt contravaloarea unui serviciu real, individualizabil, efectiv prestat;
- sunt proporționale cu costul serviciului;
- nu sunt discriminatorii.

În analiza unei spețe, studenții pot testa rapid: „plata ar exista și dacă bunul ar fi produs și pus pe piață intern, în aceeași etapă?". Dacă nu, apare un semnal puternic de incompatibilitate.

(B) Restricții cantitative: interdicții, contingente, licențiere restrictivă

Restricțiile cantitative (import/export) sunt bariere „de volum": plafonează sau blochează efectiv cantitatea de bunuri. Ele includ:

- interdicții totale (ex.: „nu se importă X");
- contingente (ex.: „se importă X doar până la Y unități/an");

- regimuri de licențe care, deși aparent administrative, pot deveni restrictive dacă sunt limitate numeric, acordate discreționar, lente sau opace.
- În practică, „licența" poate fi o restricție cantitativă mascată dacă procedura:
- nu are criterii verificabile,
- permite refuzuri nemotivate,
- durează atât de mult încât bunul își pierde fereastra comercială (sezon, contract, termen).

(C) Măsuri cu efect echivalent: nucleul modern al barierelor

În economia actuală, cele mai frecvente obstacole sunt măsurile cu efect echivalent: reguli naționale care nu interzic importul, dar îl fac mai dificil, mai costisitor sau mai riscant. În mod tipic, discutăm despre:

- cerințe tehnice sau de conformitate suplimentare,
- re-testări sau certificări locale repetate,
- standarde naționale paralele,
- cerințe speciale de etichetare/ambalare,
- proceduri administrative complexe pentru punerea pe piață.

Distincția utilă: reguli de produs vs. reguli de vânzare

1. **Reguli de produs**: afectează caracteristicile produsului (compoziție, dimensiuni, performanță, etichetare, ambalaj). Ele sunt de regulă mai restrictive deoarece obligă producătorul să creeze „variante naționale". *Mini-caz*: biscuiți vânduți legal în statul A; statul B cere un format specific de etichetă care impune redesign complet al ambalajului și loturi separate → costuri și fragmentare.

2. **Reguli de vânzare/comercializare**: privesc cum se vinde (publicitate, vânzare online, prezentare la raft, program). Par „neutre", dar pot afecta importurile în mod asimetric, de exemplu dacă restricționează canalul prin care intră de regulă operatorii transfrontalieri (online). *Mini-caz*: interdicția unor forme de publicitate lovește disproporționat produsele noi pe piață (adesea importate) care depind de informare pentru a concura cu branduri locale.

(D) Bariera ca fenomen „administrativ", nu doar „legal"

Un punct cheie este că barierele nu sunt doar „în lege", ci și în practică: întârzieri, cereri repetate de documente, controale redundant dublate,

lipsa unor termene. Raportarea Comisiei despre Piața Unică publicată în 2025 notează explicit persistența barierelor și utilizează instrumente de tip „barriers tracker", tocmai pentru a surprinde fragmentarea de zi cu zi.

5.3. Regimul derogărilor și al justificărilor: articolul 36 TFUE, cerințele imperative de interes general și aplicarea testului proporționalității.

Identificarea unei bariere nu închide analiza. Dreptul UE nu este „absolutist": acceptă că anumite restricții pot fi legitime. Dar acceptarea este condiționată strict, pentru a preveni transformarea „interesului public" într-un pretext pentru protecționism.

(A) Art. 36 TFUE: motive explicite de justificare

Art. 36 TFUE permite restricții pentru motive precum: ordine publică, securitate publică, protecția sănătății și vieții persoanelor/animalelor/plantelor, moralitate publică, protecția patrimoniului național, protecția proprietății industriale și comerciale. Esențial este că aceste motive:

- nu legitimează orice măsură;
- nu permit discriminare arbitrară;
- nu permit „restricții disimulate" ale comerțului.

Protecția sănătății este cel mai des invocată, dar și cea mai „testată": autoritatea trebuie să arate de ce există un risc real și de ce mecanismele mai puțin restrictive (etichetare, avertizare, supraveghere a pieței) nu sunt suficiente.

(B) Cerințe imperative: interese generale dezvoltate jurisprudențial

Pentru măsuri formal nediscriminatorii, jurisprudența a recunoscut și alte interese: protecția consumatorului, corectitudinea tranzacțiilor, protecția mediului, eficiența controalelor fiscale etc. Ideea este realistă: guvernarea modernă are obiective care depășesc lista clasică, dar aceste obiective trebuie:

- demonstrate,
- aplicate coerent,
- traduse în măsuri proporționale.

Mini-caz: statul invocă „protecția consumatorului" pentru a interzice o denumire folosită legal în alt stat. Instanța va verifica: consumatorul e realmente indus în eroare sau era suficientă o clarificare pe etichetă?

(C) Testul proporționalității: instrumentul central de control

Proporționalitatea este „miezul" justificărilor. Ea operează în trei pași:

1. **Adecvare**: măsura contribuie real la scop?
2. **Necesitate**: este indispensabilă sau există opțiuni mai blânde?
3. **Alternativa mai puțin restrictivă**: există soluții care protejează scopul la fel de bine, cu impact mai mic asupra comerțului?

În spețele reale, conflictul se mută de obicei la pașii 2 și 3. Interdicțiile totale sunt greu de justificat dacă există etichetare, limite, controale țintite sau supraveghere a pieței.

(D) Sarcina probei și coerența: „nu ajunge să invoci"

Un element care merită predat explicit: statul trebuie să probeze, nu doar să afirme. Dacă invocă sănătatea, trebuie să aibă evaluări, date, logică de risc; dacă invocă moralitatea publică, trebuie să fie consecvent; dacă invocă mediul, trebuie să arate de ce nu poate atinge obiectivul prin instrumente non-discriminatorii sau prin standarde comune.

Raportarea Comisiei publicată în 2025 reține că reducerea fragmentării și a barierelor este o preocupare de fond, inclusiv prin componenta de aplicare și de conformitate legislativă (ex.: indicatori precum „conformity deficit").

5.4. Armonizarea legislativă și principiul recunoașterii reciproce: mecanisme de integrare juridică, aplicare și remedii jurisdicționale.

Această subtemă explică „cum se repară" piața internă: fie preventiv (armonizare), fie prin încredere juridică (recunoaștere reciprocă), fie prin mecanisme de aplicare (enforcement) atunci când apar blocaje.

(A) Armonizarea: când UE stabilește standarde comune

Armonizarea reduce barierele înainte ca ele să se nască. În sectoarele armonizate:

- **regulamentele** se aplică direct și uniform;
- **directivele** impun rezultate, dar cer transpunere (iar transpunerea imperfectă poate genera fragmentare).

În documentul Comisiei publicat în 2025, „conformity deficit" (ponderea directivelor Pieței Unice transpuse incorect, pentru care au fost deschise infringement-uri) este raportat la 0,9% (2024), peste ținta UE de

<0,5%. Pentru curs, acesta e un indicator excelent: arată de ce armonizarea „pe hârtie" nu e suficientă fără transpunere corectă.

Tot în aceeași raportare se indică faptul că produsele non-alimentare acoperite de legislația de armonizare reprezintă aprox. două treimi din comerțul intra-UE cu bunuri, iar supravegherea pieței este văzută ca instrument cheie pentru a preveni produse neconforme care subminează libera circulație.

(B) Recunoașterea reciprocă: acceptarea produsului legal comercializat în alt stat

Recunoașterea reciprocă funcționează ca „regulă implicită": dacă produsul este legal fabricat și comercializat în statul A, el trebuie acceptat în statul B, cu excepția cazului în care statul B dovedește o justificare validă și proporțională. În predare, merită insistat că recunoașterea reciprocă:

- nu înseamnă „fără control";
- înseamnă „control justificat și țintit", nu proceduri redundante.

(C) Aplicare și remedii: de la instanțe naționale la infringement

Când apar bariere, operatorii au mai multe căi:

1. Instanțele naționale: remediul cel mai rapid în practică (suspendare, anulare act administrativ, recunoașterea dreptului de comercializare, uneori despăgubiri).

2. Trimiterea preliminară: când e nevoie de clarificare CJUE (ex.: ce e „măsură cu efect echivalent", cum se aplică proporționalitatea).

3. Plângerea la Comisie + infringement: utilă când problema e structurală (lege națională, practică repetată).

4. Mecanisme de tip scoreboard/enforcement: pentru monitorizare și presiune instituțională.

În raportarea Comisiei publicată în 2025 se menționează explicit o scădere cu 6% a cazurilor pendinte de infringement legate de Piața Unică într-un an și faptul că sectoarele cu cele mai multe astfel de cazuri includ mediul, transportul și energia. Pentru completare practică, „Single Market Scoreboard" oferă și o tabelare a cazurilor de infringement la nivel de state și sectoare, actualizată la 1 decembrie 2025.

Tabel 5.1 Bariere, justificări și instrumente de „reparare” a pieței bunurilor

Componentă	Întrebare-cheie de analiză	Exemple tipice	Standard juridic (logică)	Instrumente de aplicare/ remedii	Repere statistice/indicatori (ultimele valori publice)
Taxe vamale / taxe cu efect echivalent	Există un cost impus pentru trecerea frontierei interne?	„taxă de înregistrare” pe lot importat; „taxă de control” doar la import	Interdicție strictă; contează efectul, nu denumirea	Instanțe naționale; plângere la Comisie; infringement	Comerț intra-UE bunuri (exporturi): €4 025 mld (2024)
Restricții cantitative	Se limitează volumul importului/ exportului?	contingente; licențe limitate; interdicții	Interdicție; licența devine barieră dacă e opacă/discreționară	Instanțe; infringement	Integrare piață bunuri: 23,8% din PIB (2023)
Măsuri cu efect echivalent (MEQR)	Îngreunează accesul pe piață (direct/ indirect/potențial)?	re-testare locală; etichetare națională; standard tehnic paralel	Analiză pe efect + (dacă e obstacol) justificare + proporționalitate	Instanțe; trimitere preliminară; infringement	Produsele non-alimentare armonizate ≈ 2/3 din comerț intra-UE bunuri
Justificări (art. 36 + cerințe imperative)	Scopul e legitim și dovedit? Măsura e proporțională?	sănătate, siguranță, mediu, protecția consumatorului	Test: adecvare – necesitate – alternative mai puțin restrictive	Control judiciar; obligație de motivare	„Conformity deficit”: 0,9% (2024) (peste ținta <0,5%)
Armonizare + recunoaștere reciprocă	Suntem într-un domeniu armonizat? Produsul e legal pe piața altui stat?	marcaj CE; recunoașterea documentației de conformitate	În armonizare: se aplică standardul UE; în non-armonizat: prezumție de acceptare + excepții strict controlate	Supraveghere piață; instanțe; cooperare administrativă	Cazuri de infringement Piața Unică: -6% pendinte într-un an (raportare 2025)

Tabelul sintetizează o idee centrală pentru înțelegerea liberei circulații a mărfurilor: piața internă este menținută funcțională printr-o combinație de interdicții „dure" și mecanisme „fine" de echilibrare. Interdicțiile dure (taxe vamale interne, restricții cantitative) operează aproape automat, tocmai fiindcă efectul lor economic este evident și incompatibil cu uniunea vamală. În schimb, nucleul contemporan al litigiilor este dominat de măsuri cu efect echivalent, adică de bariere „administrative" și „regulatorii" care nu blochează formal importul, dar îl fac mai dificil. De aici rezultă rolul determinant al justificărilor și al testului proporționalității: dreptul UE nu elimină protecția sănătății, mediului sau consumatorului, ci o condiționează de probă, coerență și alegerea celei mai puțin restrictive opțiuni capabile să atingă scopul. Indicatorii recenți publicați în 2025 arată de ce această arhitectură rămâne relevantă: integrarea comerțului intracomunitar rămâne ridicată (pondere a comerțului transfrontalier cu bunuri în PIB, respectiv valori absolute ale comerțului intra-UE), dar persistă dificultăți de implementare, vizibile prin „conformity deficit" și prin necesitatea continuă de enforcement (infringement).

Libera circulație a mărfurilor reprezintă unul dintre cele mai solide mecanisme prin care Uniunea Europeană transformă integrarea economică într-o realitate juridică funcțională. Tema a evidențiat că piața internă nu se construiește doar prin eliminarea taxelor vamale și a restricțiilor cantitative, ci mai ales prin controlul barierelor moderne – măsuri administrative, cerințe tehnice, reguli de comercializare – care pot fragmenta piața chiar și atunci când nu au un caracter explicit protecționist. În acest sens, dreptul UE operează cu o logică dublă: interzice ferm obstacolele „de frontieră" și, simultan, supune măsurile naționale cu efect restrictiv unei analize riguroase privind accesul pe piață.

În același timp, tema a arătat că libera circulație nu înseamnă neutralizarea intereselor publice ale statelor membre. Dimpotrivă, dreptul UE recunoaște justificări legitime (art. 36 TFUE și cerințe imperative de interes general), însă le condiționează strict prin cerințe de probă, coerență, nediscriminare și – mai ales – prin testul proporționalității. Astfel, protecția sănătății, a mediului sau a consumatorilor rămâne posibilă, dar trebuie realizată prin măsuri adecvate și necesare, evitând soluțiile excesive sau alternativele mai puțin restrictive ignorate din comoditate administrativă.

În fine, concluzia generală este că piața internă funcționează printr-un ansamblu coerent de instrumente: armonizarea (care reduce diferențele înainte să devină bariere), recunoașterea reciprocă (care transformă încrederea între state într-o regulă de acces pe piață) și mecanismele de aplicare și remedii (instanțe naționale, trimitere preliminară, infringement), care asigură eficiența practică a normelor. Prin această arhitectură, dreptul UE nu doar proclamă libertatea comerțului intracomunitar, ci creează condițiile ca ea să fie reală, verificabilă și predictibilă, consolidând astfel atât competitivitatea economică, cât și încrederea juridică necesară funcționării Uniunii.

Probleme de recapitulare

- Arătați legătura dintre piața internă și libera circulație a mărfurilor și explicați de ce suprimarea obstacolelor comerciale produce efecte atât la nivel economic (concurență, eficiență, integrare), cât și la nivel juridic (uniformitate normativă, securitate juridică).
- Formulați definiția noțiunii de „marfă" în dreptul Uniunii Europene și argumentați, prin exemple concrete, ce categorii de bunuri sunt incluse în această noțiune, evidențiind relevanța calificării pentru aplicarea regulilor privind libera circulație.
- Examinați distincția dintre taxele vamale și taxele cu efect echivalent, precizând criteriul determinant utilizat pentru a aprecia dacă o sarcină pecuniară este incompatibilă cu regimul liberei circulații a mărfurilor.
- Definiți restricțiile cantitative și demonstrați, printr-un exemplu practic, cum un sistem de autorizare, licențiere sau o procedură administrativă poate produce, în fapt, un efect similar unei limitări cantitative a comerțului.
- Clarificați conceptul de „măsură cu efect echivalent" și argumentați de ce această categorie juridică are o importanță deosebită în contextul actual al economiei integrate a UE.
- Comparați regulile referitoare la produs cu regulile privind modalitățile de comercializare, indicând situațiile în care o normă aparent neutră de vânzare poate genera un impact disproporționat asupra produselor provenite din alte state membre.

- Prezentați cadrul justificărilor admise pentru restrângerea liberei circulații, incluzând motivele expres prevăzute la art. 36 TFUE și cerințele imperative de interes general, subliniind limitele și condițiile stricte ale aplicării acestora.
- Aplicați structurat testul proporționalității (caracter adecvat, necesitate, existența unor alternative mai puțin restrictive) într-o situație ipotetică în care un stat interzice comercializarea unui produs invocând protecția consumatorului.
- Analizați rolul armonizării legislative la nivelul UE și al principiului recunoașterii reciproce, explicând modul în care aceste mecanisme contribuie la eliminarea barierelor și discutând eventualele tensiuni care pot apărea în raport cu obiectivul protecției consumatorului.
- Identificați și descrieți principalele mecanisme de aplicare și remediere în domeniul liberei circulații a mărfurilor (acțiuni în fața instanțelor naționale, trimitere preliminară, plângeri către Comisie, procedura de infringement) și argumentați în ce contexte practice este adecvată utilizarea fiecăruia.

Bibliografie:

European Union. (2012). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Link: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF

European Parliament & Council of the European Union. (2019). Regulation (EU) 2019/515 of 19 March 2019 on the mutual recognition of goods lawfully marketed in another Member State and repealing Regulation (EC) No 764/2008. Official Journal of the European Union, L 91. Link: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/515/oj/eng

Court of Justice of the European Union. (1979, February 20). Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Case C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42). Link :https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61978CJ0120

Fuerea, A. (2016). Dreptul Uniunii Europene: Principii, acțiuni, libertăți. București: Universul Juridic. Link: https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/dreptul-uniunii-europene-fuerea-extras.pdf

Dumitrașcu, M.-A., & Popescu, R.-M. (2015). Dreptul Uniunii Europene: Sinteze și aplicații (Ed. a 2-a, rev. și adăug.). București: Universul Juridic. Link: https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/dreptul-uniunii-europene-sinteze-si-aplicatii_extras.pdf

TEMA VI: LIBERA CIRCULAȚIE A PERSOANELOR ȘI CETĂȚENIA EUROPEANĂ

6.1. Fundamentele juridice și domeniul de aplicare al liberei circulații a persoanelor în Uniunea Europeană
6.2. Dreptul la liberă circulație și ședere în Uniunea Europeană: condiții, limite și garanții juridice
6.3. Statutul lucrătorului în dreptul Uniunii Europene: drepturi, egalitate de tratament și coordonarea sistemelor de securitate socială
6.4. Cetățenia Uniunii Europene și protecția drepturilor în contextul mobilității transfrontaliere

Scopul temei: constă în clarificarea, într-o manieră accesibilă și orientată spre aplicare practică, a mecanismelor prin care libera circulație a persoanelor funcționează în cadrul Uniunii Europene și a modului în care aceasta este consolidată prin statutul de cetățean al Uniunii. Se urmărește ca studenții să înțeleagă atât fundamentul economic al mobilității în contextul pieței interne, cât și dimensiunea juridică și socială a protecției persoanei mobile, incluzând dreptul de intrare și ședere, principiul egalității de tratament, protecția vieții de familie, coordonarea sistemelor de securitate socială și limitele legitime ale intervenției autorităților statelor membre.

Obiectivele temei: După studierea acestei teme, studenții ar trebui să fie capabili:

- să argumenteze importanța liberei circulații a persoanelor în structura pieței interne și să evidențieze conexiunea acesteia cu statutul de cetățean al Uniunii Europene;
- să identifice și să diferențieze categoriile principale de titulari ai dreptului la mobilitate (lucrători, persoane care desfășoară activități independente, prestatori și destinatari de servicii, studenți, pensionari, persoane inactive), explicând temeiul juridic și justificarea regimurilor distincte aplicabile;
- să prezinte și să explice condițiile fundamentale privind dreptul de

intrare și dreptul de ședere, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, inclusiv mecanismul dobândirii dreptului de ședere permanentă;
- să examineze drepturile recunoscute membrilor de familie și să analizeze rolul drepturilor derivate în asigurarea exercitării efective a libertății de circulație;
- să utilizeze principiul egalității de tratament și al nediscriminării pe criteriul naționalității în analiza unor situații concrete referitoare la accesul la piața muncii și la condițiile de muncă;
- să explice principiile coordonării sistemelor de securitate socială în Uniune, evidențiind funcția totalizării perioadelor, evitarea dublei contribuții și asigurarea continuității protecției sociale;
- să analizeze condițiile și limitele în care drepturile de circulație și ședere pot fi restrânse pentru motive de ordine publică, securitate publică sau sănătate publică, aplicând criteriul proporționalității și respectarea garanțiilor procedurale.

6.1. Fundamentele juridice și domeniul de aplicare al liberei circulații a persoanelor în Uniunea Europeană.

Libera circulație a persoanelor este, în mod realist, unul dintre domeniile în care dreptul Uniunii Europene devine cel mai vizibil în viața de zi cu zi. Dacă libera circulație a mărfurilor poate rămâne, pentru unii, o discuție mai degrabă economică, mobilitatea persoanelor schimbă biografii: oameni care pleacă la studii, familii care se reunesc, profesioniști care acceptă un post într-un alt stat, antreprenori care își deschid o activitate, pensionari care își aleg un loc de trai. Tocmai de aceea, acest capitol nu se reduce la o enumerare de drepturi, ci urmărește să explice un echilibru fin: pe de o parte, Uniunea facilitează mobilitatea ca element central al pieței interne și al cetățeniei UE; pe de altă parte, statele membre păstrează competențe sensibile și își organizează propriile sisteme administrative și sociale.

Înțelegerea temei presupune, așadar, o privire dublă: juridică (care sunt drepturile, condițiile, limitele și garanțiile) și practică (cum apar situațiile concrete și ce întrebări juridice se nasc din ele).

Această dublă perspectivă este esențială deoarece libera circulație a persoanelor nu funcționează în abstract, ci în contextul unor sisteme na-

ționale diferite, cu tradiții administrative distincte, cu niveluri variate de protecție socială și cu percepții diferite asupra riscurilor asociate mobilității. Dreptul Uniunii încearcă să creeze un limbaj comun al mobilității, însă aplicarea concretă depinde de interacțiunea zilnică dintre cetățean și administrație.

Libera circulație a persoanelor pornește din logica pieței interne: o economie integrată nu funcționează dacă oamenii rămân „blocați" în frontierele naționale. Într-o piață comună, firmele își caută angajați, proiectele se dezvoltă în parteneriat transfrontalier, serviciile se prestează în alte state, iar investițiile se mută acolo unde există oportunități. Din această perspectivă, mobilitatea persoanelor este o condiție de eficiență economică, comparabilă cu eliminarea taxelor vamale sau cu deschiderea piețelor de servicii.

Însă, pe măsură ce integrarea europeană a evoluat, libertatea de circulație a persoanelor a căpătat o dimensiune identitară și politică. Ea nu mai este doar un instrument al pieței, ci un element constitutiv al statutului de cetățean european. Această transformare a fost posibilă prin dezvoltarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, care a interpretat dispozițiile tratatelor într-o manieră evolutivă, punând accent pe protecția efectivă a drepturilor individuale.

În practică, această evoluție a însemnat că mobilitatea nu poate fi golită de conținut prin formalități administrative excesive sau prin interpretări restrictive. Statele membre trebuie să asigure nu doar recunoașterea formală a dreptului de circulație, ci și exercitarea sa efectivă.

Un alt aspect care merită subliniat este relația dintre mobilitate și integrare socială. Libertatea de circulație nu presupune doar deplasare fizică, ci și posibilitatea reală de integrare în comunitatea gazdă. Accesul la educație, la servicii medicale, la piața muncii, la protecție jurisdicțională efectivă sunt elemente fără de care mobilitatea ar rămâne superficială.

În același timp, trebuie recunoscut că mobilitatea poate genera tensiuni sociale și politice. Diferențele dintre sistemele de protecție socială, percepțiile privind concurența pe piața muncii sau temerile legate de „turismul social" au alimentat dezbateri intense în spațiul european. Dreptul UE încearcă să răspundă acestor preocupări prin mecanisme de echilibru: condiționarea ședерii în anumite situații, posibilitatea restrângerilor justificate, controlul proporționalității.

Astfel, fundamentele liberei circulații a persoanelor trebuie înțelese ca o arhitectură juridică construită pe trei piloni:

1. integrarea economică;
2. cetățenia Uniunii;
3. protecția drepturilor fundamentale.

Doar prin combinarea acestor trei dimensiuni mobilitatea devine o libertate reală și sustenabilă.

6.2. Dreptul la liberă circulație și ședere în Uniunea Europeană: condiții, limite și garanții juridice.

Regimul șederii până la 3 luni este gândit ca nivelul de bază al mobilității: simplu, rapid și fără formalități excesive. Cetățeanul UE trebuie să poată intra într-un alt stat membru cu un document de identitate valabil și să rămână pentru o perioadă scurtă fără să fie împins într-o procedură birocratică complexă.

În practică, acest regim acoperă situații foarte frecvente: vizite, turism, participare la conferințe, căutarea unui loc de muncă, întâlniri de afaceri, stagii scurte, cursuri sau formări temporare. Este important să se înțeleagă că, în această etapă, dreptul UE nu cere, de regulă, condiții economice elaborate. Statul poate verifica identitatea, poate lua măsuri rezonabile pentru securitate, poate sancționa abuzul, dar nu poate transforma șederea scurtă într-un maraton de documente.

Această simplitate nu este întâmplătoare. Ea reflectă ideea că mobilitatea inițială trebuie să fie facilă, pentru a permite contactul, explorarea oportunităților și luarea unei decizii informate privind o eventuală stabilire. Dacă încă din primele zile persoana ar fi confruntată cu cerințe excesive, mobilitatea ar fi descurajată chiar înainte de a produce efecte economice sau sociale.

O problemă tipică apare când autoritățile confundă șederea de scurtă durată cu cea de lungă durată. De exemplu, o persoană vine să participe la interviuri de angajare și i se cere imediat dovada resurselor pe termen lung sau un contract de muncă deja semnat. O asemenea cerință nu doar că este nerealistă, dar riscă să deturneze chiar scopul mobilității: căutarea unui loc de muncă presupune tocmai că persoana încă nu are un contract. În asemenea situații, analiza juridică trebuie să revină la principiul

proporționalității: este cerința adecvată scopului? este necesară? există o alternativă mai puțin restrictivă?

După 3 luni, șederea capătă un caracter mai stabil, iar dreptul UE introduce condiții care reflectă un echilibru între mobilitate și sustenabilitatea sistemelor naționale. Pentru lucrători și persoane independente, criteriul principal este existența activității economice. Pentru studenți și persoane inactive, condițiile tipice sunt resurse suficiente și asigurare medicală, astfel încât persoana să nu devină o povară nerezonabilă asupra sistemului de asistență socială al statului gazdă.

Este esențial de observat că noțiunea de „povară nerezonabilă" nu poate fi interpretată automat sau abstract. Dreptul UE nu permite o evaluare bazată exclusiv pe prezumții. Autoritatea trebuie să analizeze situația concretă: durata șederii, nivelul resurselor, comportamentul persoanei, integrarea acesteia. O solicitare ocazională de sprijin social nu echivalează automat cu pierderea dreptului de ședere. Tocmai aici intervine ideea de echilibru: mobilitatea nu este condiționată de autosuficiență absolută, dar nici nu poate ignora impactul asupra sistemelor naționale.

În practică, viața nu respectă perfect categoriile. Apar situații de tranziție care pun presiune pe interpretare. Un exemplu frecvent: un lucrător își pierde locul de muncă după câteva luni, dar rămâne în statul gazdă pentru a căuta alt post. Întrebarea nu este doar dacă persoana „mai este lucrător", ci dacă are un drept de ședere rezonabil în această perioadă de căutare și ce condiții se pot aplica. Dacă dreptul ar fi interpretat rigid, mobilitatea ar deveni fragilă: orice fluctuație ar obliga persoana să plece imediat, deși piața muncii funcționează tocmai prin mobilitate și tranziții.

De aceea, dreptul UE recunoaște menținerea statutului de lucrător în anumite condiții, inclusiv în perioadele de șomaj involuntar. Această soluție juridică are o rațiune practică: protejează continuitatea integrării și evită transformarea mobilității într-un experiment precar.

Un alt scenariu: o studentă vine la studii, are asigurare și resurse suficiente, dar pe parcurs începe și un job part-time. Regimul devine mixt: persoana rămâne studentă, dar dobândește și elemente de integrare economică. În aceste cazuri, o abordare strict formală ar fragmenta realitatea. O interpretare coerentă, în schimb, recunoaște că mobilitatea este un proces dinamic, iar statutul juridic poate evolua.

Șederea permanentă marchează pragul de stabilitate juridică. După o perioadă de rezidență legală și continuă, persoana dobândește un drept de ședere mai solid, care nu mai depinde în același mod de condițiile inițiale (muncă, resurse, asigurare). Această stabilitate are un sens social profund: după ani de viață într-un stat, legăturile devin reale, iar dreptul recunoaște această integrare.

Efectele sunt importante. În primul rând, persoana nu mai trăiește sub presiunea continuă a dovedirii condițiilor de ședere. În al doilea rând, protecția împotriva expulzării devine mai puternică, deoarece îndepărtarea unei persoane integrate are un impact mult mai grav: poate rupe o familie, poate întrerupe educația copiilor, poate distruge un parcurs profesional. În al treilea rând, șederea permanentă contribuie la o egalitate mai substanțială de tratament: persoana devine parte a comunității, nu doar un „vizitator" tolerat.

Mobilitatea devine realistă abia atunci când persoana își poate trăi viața de familie în condiții normale. De aceea, dreptul UE recunoaște drepturi derivate pentru membrii de familie ai cetățeanului UE care se deplasează sau se stabilește într-un alt stat membru. În practică, aceste drepturi acoperă intrarea și șederea membrilor de familie, accesul la documente de rezidență și, în anumite condiții, accesul la piața muncii.

Situațiile reale sunt diverse și adesea complexe. Un scenariu tipic: un cetățean UE se mută pentru muncă, iar soțul sau soția îl însoțește. Dacă membrul de familie este dintr-un stat terț, apar întrebări administrative privind vizele, documentele necesare, termenele de soluționare și eventualele întârzieri. În asemenea situații, dreptul UE impune administrației obligația de a facilita procedura și de a evita obstacolele nejustificate.

Mai sensibile sunt cazurile în care relația de familie se modifică – divorț, separare, deces. Dreptul UE prevede mecanisme prin care, în anumite condiții, dreptul de ședere poate fi menținut pentru membrul de familie, tocmai pentru a preveni vulnerabilizarea automată a persoanei care a construit deja legături în statul gazdă. Interesul superior al copilului devine, în asemenea situații, un criteriu esențial.

Astfel, dreptul de ședere nu este doar o chestiune tehnică de înregistrare administrativă. El este fundamentul stabilității juridice în mobilitate și condiția prin care libertatea de circulație se transformă într-o realitate durabilă.

6.3. Statutul lucrătorului în dreptul Uniunii Europene: drepturi, egalitate de tratament și coordonarea sistemelor de securitate socială.

Noțiunea de lucrător în dreptul UE este funcțională: ceea ce contează este existența unei activități reale și efective, remunerate. Dreptul nu urmărește perfecțiunea contractului, ci realitatea economică. Această abordare are un efect protector: ea împiedică excluderea persoanelor care lucrează part-time, sezonier, în forme atipice, dar totuși reale.

Această interpretare funcțională este esențială pentru că piața muncii contemporane este diversă și flexibilă. Contractele temporare, activitatea sezonieră, munca fracționată sau cumulul mai multor activități sunt realități economice frecvente. Dacă dreptul ar condiționa statutul de lucrător de un model rigid de angajare, mobilitatea ar deveni selectivă și inegală. Prin urmare, analiza juridică se concentrează pe existența unei activități efective și pe caracterul real al prestației, nu pe eticheta formală a raportului contractual.

Principiul nediscriminării este, aici, fundamental. Un cetățean al unui stat membru care lucrează în alt stat membru trebuie să fie tratat egal cu cetățenii statului gazdă în ceea ce privește accesul la angajare și condițiile de muncă. Discriminarea poate fi directă, când o regulă exclude explicit străinii, dar poate fi și indirectă, când o cerință aparent neutră afectează în mod disproporționat cetățenii altor state.

Un exemplu realist de discriminare indirectă: o autoritate sau un angajator cere o anumită dovadă de domiciliu pe termen lung înainte de angajare, deși pentru post nu este necesar. Pentru cetățenii locali, condiția este ușor de îndeplinit; pentru cei mobili, devine o barieră. În asemenea situații, analiza juridică se concentrează pe justificare și proporționalitate: există un motiv obiectiv? condiția este necesară pentru postul respectiv? există alternative mai puțin restrictive?

Libera circulație a lucrătorilor nu se oprește la momentul angajării. Ea presupune tratament egal și în timpul raportului de muncă: salariu, program, concediu, protecție la locul de muncă, acces la formare profesională, beneficii asociate statutului de lucrător. În practică, egalitatea nu înseamnă identitate absolută, ci interzicerea diferențierii arbitrare pe criteriul naționalității.

Un aspect care apare frecvent este accesul la avantaje sociale legate de integrarea lucrătorului: anumite beneficii, facilități, sprijin pentru copii, condiții de acces la servicii publice. Dreptul UE încearcă să evite situația în care lucrătorul mobil contribuie prin muncă și taxe, dar rămâne, social, într-o categorie inferioară. Dacă persoana participă la piața muncii și contribuie la sistemele publice, tratamentul diferențiat devine dificil de justificat.

Recunoașterea calificărilor este esențială pentru mobilitatea profesională. Fără o recunoaștere corectă, piața internă ar funcționa cu bariere invizibile: diplomele și competențele nu ar fi „transportabile". Dincolo de reguli, apar situații tipice de viață: un profesor, un inginer sau un specialist în sănătate se mută într-un alt stat membru și descoperă că procedura de recunoaștere este lentă, confuză sau excesivă. În asemenea cazuri, întrebarea juridică devine una de echilibru: statul poate proteja standardele profesionale și siguranța publică, dar nu poate folosi procedura ca instrument de protecționism.

Un alt aspect important este protecția lucrătorilor în situații de vulnerabilitate. Mobilitatea nu trebuie să conducă la exploatare sau la acceptarea unor condiții inferioare din cauza statutului de „străin". Dreptul UE interzice diferențierea în ceea ce privește condițiile de muncă și salarizare și impune respectarea standardelor minime aplicabile în statul gazdă. În acest fel, libera circulație nu devine un instrument de concurență socială neloială, ci un mecanism de integrare echitabilă.

UE nu unifică sistemele de securitate socială, dar le coordonează. Această diferență este importantă: fiecare stat își păstrează propriul sistem, propriile contribuții și prestații, însă coordonarea asigură că mobilitatea nu rupe continuitatea drepturilor.

Totalizarea perioadelor este una dintre ideile cele mai intuitive: dacă o persoană a lucrat în mai multe state, perioadele pot fi luate în calcul împreună pentru a îndeplini condițiile de acces la prestații. Fără acest mecanism, mobilitatea ar fi penalizată: omul ar fi obligat să aleagă un singur stat, altfel riscă să nu îndeplinească pragurile nicăieri.

Exportul prestațiilor este un alt aspect practic: în anumite condiții, prestațiile nu rămân „capturate" într-un singur stat, iar persoana poate beneficia de continuitate. La fel, regulile privind asigurarea medicală în mobilitate sunt decisive pentru încredere: oamenii acceptă mai ușor să se

deplaseze dacă nu se tem că o situație medicală îi poate lăsa fără protecție.

Un scenariu tipic: un lucrător muncește câțiva ani în statul A, apoi se mută în statul B. În momentul în care apare o problemă de sănătate sau o nevoie de prestație, persoana se întreabă dacă perioada din statul A „contează". Coordonarea răspunde, tocmai, acestei anxietăți juridice: mobilitatea nu trebuie să însemne pierderea drepturilor.

Mobilitatea lucrătorilor afectează adesea familia: copilul merge la școală, părinții lucrează în state diferite, familia locuiește într-un stat, iar activitatea economică este în altul. În asemenea situații, apar întrebări despre prestații familiale, alocații, acces la servicii, dar și despre reguli de coordonare când două state ar putea pretinde competență.

Din perspectiva manualului, este importantă ideea generală: coordonarea încearcă să prevină atât golurile de protecție (când nimeni nu se consideră competent), cât și suprapunerile arbitrare. În practică, administrațiile trebuie să coopereze, iar persoana are nevoie de claritate: unde depune cererea, ce documente sunt relevante, cât durează procedura. De multe ori, conflictul nu este unul de „drepturi inexistente", ci unul de procedură și de comunicare între instituții.

În plus, coordonarea securității sociale contribuie la consolidarea încrederii în mobilitate. Fără certitudinea că drepturile acumulate nu se pierd, decizia de a lucra într-un alt stat ar fi mult mai dificilă. Astfel, protecția socială coordonată devine un element esențial al pieței interne, chiar dacă nu este întotdeauna percepută ca atare.

6.4. Cetățenia Uniunii Europene și protecția drepturilor în contextul mobilității transfrontaliere.

Cetățenia UE completează cetățenia națională și se dobândește prin faptul că o persoană este cetățean al unui stat membru. Ea nu înlocuiește identitatea națională, dar creează un statut juridic suplimentar, care devine deosebit de important în contexte transfrontaliere. Într-o formulare potrivită pentru manual, cetățenia UE poate fi prezentată ca o „ancoră" de drepturi: libertatea de circulație și ședere, egalitatea de tratament în condiții stabilite, acces la instrumente de participare și protecție.

În practică, cetățenia UE devine vizibilă atunci când o persoană părăsește statul de origine și interacționează cu administrația unui alt stat membru. În acel moment, diferența dintre „străin" și „cetățean al Uniunii"

capătă relevanță juridică. Statutul de cetățean UE oferă un temei pentru a solicita tratament nediscriminatoriu și pentru a contesta măsuri care ar transforma mobilitatea într-o experiență preconizată.

Cetățenia UE nu se reduce la mobilitate. Ea include și instrumente prin care cetățeanul poate interacționa cu instituțiile Uniunii. Dreptul de petiție către Parlamentul European, posibilitatea de a sesiza Ombudsmanul european și inițiativa cetățenească europeană nu sunt doar mecanisme formale, ci expresii ale dimensiunii participative a integrării europene. Ele consolidează ideea că cetățeanul nu este doar beneficiar al pieței interne, ci și subiect activ al construcției europene.

De exemplu, dacă un cetățean mobil consideră că o instituție europeană sau o agenție a UE a gestionat defectuos o procedură care îl privește direct, el poate sesiza Ombudsmanul european pentru administrare defectuoasă. În acest mod, cetățenia UE dobândește o dimensiune instituțională, iar protecția drepturilor nu rămâne limitată la instanțele naționale.

Drepturile politice asociate cetățeniei UE exprimă ideea de integrare democratică. Dacă o persoană locuiește într-un alt stat membru, ea are dreptul de a vota și de a candida la alegerile locale în statul de reședință, precum și de a participa la alegerile pentru Parlamentul European. Aceste drepturi reflectă faptul că mobilitatea nu trebuie să producă o categorie de rezidenți fără reprezentare politică.

Dintr-o perspectivă practică, aceste drepturi contribuie la integrarea socială. Participarea la viața comunității locale înseamnă asumarea responsabilităților civice și implicarea în deciziile care afectează viața cotidiană. Astfel, cetățenia UE completează mobilitatea economică printr-o dimensiune democratică.

Protecția drepturilor în mobilitate este strâns legată de principiile generale ale dreptului UE și de Carta drepturilor fundamentale. Viața de familie, dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, principiul nediscriminării și dreptul la bună administrare devin relevante ori de câte ori o autoritate adoptă o decizie care afectează statutul unei persoane mobile.

Restrângerile sunt posibile în condiții stricte, în special pentru motive de ordine publică, securitate publică și sănătate publică. Însă aceste motive nu pot fi invocate automat sau abstract. Ele trebuie interpretate în lumina principiului proporționalității și a necesității unei evaluări individuale.

De exemplu, o persoană care locuiește de mai mulți ani într-un stat membru, are familie și este integrată profesional nu poate fi tratată identic cu o persoană aflată într-o ședere scurtă. Durata șederii, legăturile familiale, gradul de integrare și impactul social al măsurii trebuie analizate concret. O decizie de îndepărtare are consecințe care depășesc sfera administrativă și pot afecta profund viața privată și familială.

Procedura contează în mod esențial. Decizia trebuie motivată clar, comunicată în mod inteligibil și însoțită de informații privind căile de atac disponibile. Accesul la un control jurisdicțional efectiv este o condiție a statului de drept în contextul mobilității. Fără posibilitatea reală de contestare, libertatea de circulație ar deveni vulnerabilă la interpretări discreționare.

Un alt element important este protecția împotriva discriminării indirecte în exercitarea drepturilor asociate cetățeniei UE. Uneori, măsuri aparent neutre pot afecta în mod disproporționat persoanele mobile. Analiza juridică trebuie să depășească aparența formală și să evalueze efectul concret al măsurii.

În final, cetățenia UE consolidează ideea că mobilitatea este parte integrantă a identității juridice europene. Ea nu înlocuiește cetățenia națională, dar o completează cu un set de garanții transfrontaliere. Prin combinarea libertății de circulație, a egalității de tratament, a participării politice și a protecției jurisdicționale, cetățenia UE transformă mobilitatea dintr-un simplu instrument economic într-un statut juridic complex.

Libera circulație a persoanelor reprezintă una dintre cele mai complexe și, în același timp, cele mai concrete realizări ale integrării europene. Ea nu este doar o libertate economică înscrisă în tratate, ci un mecanism juridic care influențează direct viața indivizilor, structura familiilor și funcționarea pieței interne. Dincolo de formulările normative, mobilitatea persoanelor reflectă capacitatea Uniunii Europene de a transforma principii abstracte în realități cotidiene.

Analiza acestui capitol a evidențiat faptul că libera circulație se sprijină pe un echilibru delicat. Pe de o parte, ea este indispensabilă funcționării pieței interne: mobilitatea forței de muncă, portabilitatea competențelor și posibilitatea stabilirii într-un alt stat membru contribuie la eficiența economică și la alocarea optimă a resurselor. Pe de altă parte,

mobilitatea implică interacțiunea cu sisteme naționale diferite, fiecare cu propriile reguli sociale, fiscale și administrative. Dreptul UE nu anulează aceste sisteme, ci le coordonează și le limitează acolo unde este necesar pentru a proteja drepturile individuale.

Dreptul de ședere, în diferitele sale forme – temporar, condiționat sau permanent – reprezintă infrastructura juridică a mobilității. Fără un cadru clar privind intrarea, șederea și integrarea, libertatea de circulație ar rămâne formală. Prin stabilirea unor condiții proporționale și prin consolidarea șederii permanente, dreptul UE recunoaște că mobilitatea este un proces, nu un act izolat.

Drepturile lucrătorilor și coordonarea securității sociale demonstrează că integrarea economică nu poate funcționa fără protecție socială. Mobilitatea nu trebuie să conducă la pierderea drepturilor acumulate sau la vulnerabilizare. Totalizarea perioadelor de asigurare, exportul prestațiilor și principiul egalității de tratament creează un cadru de încredere, fără de care piața internă ar fi fragmentată de insecuritate juridică.

Cetățenia Uniunii Europene adaugă o dimensiune suplimentară: mobilitatea nu este doar un instrument economic, ci un drept asociat unui statut juridic comun. Prin libertatea de circulație, participarea politică și protecția jurisdicțională efectivă, cetățenia UE consolidează ideea unei comunități de drept. Ea transformă persoana mobilă dintr-un simplu „beneficiar" al pieței într-un subiect de drept protejat de garanții fundamentale.

În același timp, libera circulație nu este absolută. Posibilitatea restrângerilor pentru motive de ordine publică, securitate sau sănătate publică arată că mobilitatea funcționează într-un cadru de responsabilitate și proporționalitate. Diferența esențială este că aceste restrângeri sunt supuse controlului juridic și trebuie să respecte principiile statului de drept.

În concluzie, libera circulație a persoanelor reprezintă un spațiu de intersecție între economie, drept și identitate europeană. Ea este expresia maturității construcției europene: o libertate care presupune încredere reciprocă între statele membre și protecție efectivă pentru individ. Doar prin menținerea acestui echilibru între mobilitate și garanții, între integrare și responsabilitate, libertatea de circulație poate rămâne una dintre valorile definitorii ale Uniunii Europene.

Probleme de recapitulare

- Argumentați de ce libera circulație a persoanelor este calificată drept o libertate „structurală" a pieței interne și nu doar un drept subiectiv individual.
- Identificați principalele categorii de titulari ai dreptului de ședere (lucrători, persoane care desfășoară activități independente, studenți, persoane inactive) și analizați fundamentul juridic și rațiunea diferențierii regimului aplicabil fiecăreia.
- Precizați conținutul dreptului de intrare și al șederii de până la 3 luni și evaluați care sunt limitele admisibile ale intervenției administrative în această etapă a mobilității.
- Examinați regimul șederii pentru o perioadă mai mare de 3 luni în cazul studenților și al persoanelor inactive: care este justificarea introducerii condițiilor privind resursele suficiente și asigurarea medicală?
- Definiți noțiunea de ședere permanentă în dreptul Uniunii Europene și explicați efectele juridice pe care aceasta le produce în relația dintre persoana mobilă și statul membru gazdă.
- Explicați conceptul de drepturi derivate acordate membrilor de familie și analizați de ce acestea constituie o condiție indispensabilă pentru exercitarea efectivă a libertății de circulație.
- Clarificați sensul autonom al noțiunii de „lucrător" în dreptul UE și discutați de ce criteriul activității „reale și efective" este determinant în calificarea acestui statut.
- Exemplificați diferența dintre discriminarea directă și discriminarea indirectă pe criteriul naționalității în materia accesului la piața muncii.
- Expuneți principiile de bază ale coordonării sistemelor de securitate socială în Uniune și explicați ce disfuncționalități sunt prevenite prin totalizarea perioadelor de asigurare și prin evitarea dublei contribuții.
- Analizați condițiile în care un stat membru poate limita dreptul de ședere pentru motive de ordine publică, securitate publică sau sănătate publică și evaluați rolul principiului proporționalității în această materie.

Bibliografie:
European Parliament and Council. (2004). Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. Official Journal of the European Union. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj/eng
European Parliament and Council. (2004). Regulation (EC) No 883/2004 of 29 April 2004 on the coordination of social security systems. Official Journal of the European Union. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj/eng
European Union. (2008). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union: Article 21 (Citizenship—right to move and reside). Official Journal of the European Union. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2008/art_21/oj/eng
Fuerea, A. (2016). Dreptul Uniunii Europene: principii, acțiuni, libertăți. Universul Juridic. https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/dreptul-uniunii-europene-fuerea-extras.pdf
Stan, G. I. (2025). Declararea ca indezirabil a unui cetățean UE (libera circulație, securitate națională și limite). Revista Universul Juridic, (5). https://revista.universuljuridic.ro/wp-content/uploads/2025/07/07_Revista_Universul_Juridic_nr_05-2025_PAGINAT_BT_G_Stan.pdf

TEMA VII. PRINCIPIUL SUPREMAȚIEI ȘI EFECTUL DIRECT AL DREPTULUI UNIUNII EUROPENE.

7.1. Autoritatea dreptului Uniunii Europene și fundamentarea unei ordini juridice autonome și supranaționale
7.2. Principiul supremației și efectul direct al dreptului UE: condiții de aplicare, limite doctrinare și implicații în ordinea juridică națională
7.3. Asigurarea efectivității dreptului Uniunii: interpretarea conformă, înlăturarea aplicării normei interne incompatibile și garanțiile protecției jurisdicționale
7.4. Răspunderea statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene și mecanismele instituționale de control și conformare

Scopul temei: este de a clarifica modul în care dreptul Uniunii Europene își afirmă și își menține autoritatea în cadrul ordinii juridice a statelor membre. Această autoritate se manifestă prin principiul supremației și prin efectul direct, prin mecanismele care asigură efectivitatea aplicării (interpretarea conformă, neaplicarea normei interne incompatibile și garantarea protecției jurisdicționale efective), precum și prin instrumentele de responsabilitate și control menite să prevină neconformarea, să corecteze încălcările și să protejeze drepturile conferite de dreptul UE.

Obiectivele temei: După studierea temei, studenții vor fi capabili să:

- definească noțiunea de „autoritate a dreptului UE" și să explice rațiunea existenței unei ordini juridice autonome a Uniunii Europene;
- distingă între supremație, efect direct și aplicabilitate directă, precizând condițiile de operare și efectele acestora în dreptul intern;
- examineze un conflict între o normă națională și o normă de drept UE și să motiveze soluția juridică adecvată (interpretare conformă sau neaplicare);
- explice rolul instanțelor naționale în garantarea efectivității dreptului UE și să indice situațiile în care se impune trimiterea preliminară;
- utilizeze principiile efectivității și echivalenței pentru a aprecia dacă

normele procedurale interne asigură o protecție suficientă drepturilor conferite de dreptul UE;
- descrie condițiile generale ale răspunderii statului pentru încălcarea dreptului UE, identificând tipuri uzuale de prejudicii și cerințe de cauzalitate;
- prezinte mecanismele instituționale de asigurare a conformării (infringement, control jurisdicțional, sancțiuni pentru neexecutare) și logica lor funcțională;
- formuleze soluții juridice argumentate pentru mini-situații practice privind aplicarea dreptului UE în raport cu cetățenii, companiile și administrația publică.

7.1. Autoritatea dreptului Uniunii Europene și fundamentarea unei ordini juridice autonome și supranaționale.

Autoritatea dreptului Uniunii Europene exprimă ideea că normele europene nu reprezintă simple orientări politice, nici angajamente generale fără consecințe juridice, ci reguli obligatorii, capabile să producă efecte stabile, previzibile și constrângătoare în ordinea juridică a statelor membre. În accepțiune generală, „autoritatea" unei norme se referă la capacitatea acesteia de a fi respectată și aplicată în mod legitim, inclusiv în situații în care aplicarea ei contravine unor preferințe administrative sau unor interese interne imediate.

În contextul Uniunii Europene, autoritatea dreptului are o particularitate structurală: ea operează într-un spațiu format din mai multe state suverane, cu tradiții constituționale și sisteme juridice diferite, fără ca Uniunea să fie un stat în sens clasic. De aici rezultă că autoritatea dreptului UE nu trebuie înțeleasă ca produs al unei „puteri" unilaterale a instituțiilor europene, ci ca efect al unui aranjament juridic stabilit prin tratate, acceptat de state și susținut prin mecanisme de aplicare, control și cooperare.

Logica unei ordini juridice autonome derivă din chiar natura proiectului european: Uniunea nu a fost concepută doar ca un forum de coordonare, ci ca o structură de guvernanță prin reguli comune, în domenii precum piața internă, concurența, protecția consumatorului, mediul, comerțul, cooperarea judiciară sau alte politici ale Uniunii. Dacă regulile comune ar depinde integral de voința fluctuantă a fiecărui stat, integrarea

ar fi fragilă și ar produce rezultate inegale. O mini-situație clarificatoare: o companie care operează transfrontalier are nevoie să se bazeze pe faptul că regulile privind accesul pe piață, recunoașterea produsului sau tratamentul nediscriminatoriu nu pot fi modificate arbitrar de la un moment la altul printr-o opțiune politică internă. Din această perspectivă, autoritatea dreptului UE funcționează ca garanție de stabilitate juridică pentru cetățeni, întreprinderi și instituții.

Caracterul autonom al ordinii juridice europene implică existența unor surse proprii ale dreptului UE, a unor instituții proprii de adoptare și interpretare, precum și a unor mecanisme proprii de aplicare-distincte de dreptul internațional clasic.

În dreptul internațional, obligațiile sunt asumate în principal între state, iar indivizii nu dobândesc automat drepturi invocabile. În dreptul UE, însă, normele pot genera drepturi și obligații pentru persoane, iar instanțele naționale sunt chemate să aplice aceste norme în litigii concrete. O mini-situație relevantă: un cetățean se confruntă cu o restricție administrativă ce pare să contravină unei libertăți garantate de dreptul UE; în loc să depindă de negocieri interstatale, el poate invoca norma europeană în fața unei instanțe, atunci când condițiile juridice permit acest lucru. Simplul fapt că această cale există confirmă că dreptul UE funcționează ca drept al unei comunități juridice, nu ca set de promisiuni diplomatice.

Pentru ca această ordine să fie credibilă, autoritatea ei trebuie să fie întemeiată pe legitimitate, nu doar pe eficiență. În Uniune, legitimitatea se construiește cumulativ: prin acordul statelor exprimat în tratate, prin reprezentarea democratică (inclusiv rolul Parlamentului European), prin control jurisdicțional exercitat de Curtea de Justiție a UE și prin cooperarea continuă cu instanțele naționale. În termeni practici, aceasta înseamnă că dreptul UE nu se impune „din exterior", ci funcționează într-un cadru acceptat, verificabil și contestabil. O mini-situație: un act al Uniunii devine obligatoriu nu pentru că „așa a decis UE" în mod discreționar, ci pentru că există o bază juridică în tratate, o procedură de adoptare și posibilitatea controlului jurisdicțional. Tocmai această structură reduce arbitrarul și întărește acceptarea.

Autoritatea dreptului UE se manifestă și prin modul în care gestionează pluralitatea juridică. UE nu a înlocuit dreptul național și nu uni-

formizează complet toate domeniile; în multe sectoare, dreptul intern rămâne decisiv, iar Uniunea acționează doar în limitele competențelor atribuite. Totuși, acolo unde Uniunea are competență și adoptă norme obligatorii, interacțiunea cu dreptul intern este inevitabilă, inclusiv sub forma tensiunilor: norma UE urmărește un rezultat, în timp ce regula națională păstrează o soluție veche sau o practică administrativă diferită. O mini-situație tipică este transpunerea unei directive: statul adoptă un act intern, dar transpunerea este incompletă ori ambiguă, iar beneficiarii nu pot valorifica efectiv drepturile urmărite de directivă. În acest punct, autoritatea dreptului UE nu rămâne declarativă, ci produce presiune juridică pentru corectare-prin interpretare judiciară, prin intervenția Comisiei sau prin ajustări legislative.

Un element util pentru înțelegerea autorității este distincția dintre validitate formală și efectivitate practică. O normă poate fi validă și publicată, dar aplicată inconsistent sau dificil de invocat. Dreptul UE urmărește să reducă această distanță prin instrumente care obligă autoritățile naționale să trateze norma europeană ca reper real: obligația de transpunere, cooperarea loială, trimiterea preliminară și, în anumite situații, răspunderea statului pentru încălcarea dreptului UE. O mini-situație: o persoană suferă un prejudiciu din cauza aplicării unei reguli interne contrare dreptului UE; fără mecanisme de corectare și remedii, norma UE ar rămâne simbolică. Autoritatea devine concretă tocmai prin existența căilor de contestare și a consecințelor juridice pentru neconformare.

În același timp, autoritatea dreptului UE nu este nelimitată: ea operează în cadrul competențelor conferite prin tratate și este guvernată de subsidiaritate, proporționalitate și respectul identității constituționale a statelor membre. Prin urmare, autoritatea nu trebuie redusă la o idee de „dominație", ci înțeleasă ca formă de coordonare juridică eficientă într-un spațiu comun, în care statele păstrează marje de apreciere, dar sunt obligate să respecte standarde precum nediscriminarea, transparența și protecția jurisdicțională efectivă atunci când aplică dreptul UE.

În concluzie, autoritatea dreptului UE se leagă de ideea Uniunii ca „comunitate de drept": reguli comune, aplicate uniform, supuse controlului juridic și capabile să producă efecte atât pentru state, cât și pentru persoane. Odată înțeleasă această logică, următorul pas este analiza in-

strumentelor prin care autoritatea se traduce operațional în dreptul intern: supremația și efectul direct.

7.2. Principiul supremației și efectul direct al dreptului UE: condiții de aplicare, limite doctrinare și implicații în ordinea juridică națională.

Supremația și efectul direct sunt, în plan practic, cele două mecanisme prin care autoritatea dreptului UE devine perceptibilă în administrație, în instanțe și în raporturile juridice dintre stat și persoane. Ele explică de ce dreptul UE nu rămâne o normativitate „externă", ci pătrunde în ordinea internă și poate determina soluția unui litigiu concret. Totodată, aceste principii nu sunt formule abstracte, ci instrumente juridice cu cerințe, limite și efecte bine definite.

Supremația dreptului UE semnifică faptul că, atunci când o normă națională intră în conflict cu o normă de drept UE aplicabilă, norma europeană trebuie aplicată cu prioritate, iar norma internă incompatibilă trebuie lăsată neaplicată în speța concretă. Aceasta nu echivalează, în mod obișnuit, cu anularea automată a normei interne; regula națională poate rămâne formal în vigoare până la modificare sau abrogare. Însă efectul supremației este imediat: autoritatea administrativă și judecătorul nu pot invoca dreptul intern ca justificare pentru neexecutarea dreptului UE. O mini-situație tipică: dacă o măsură administrativă impune o condiție care restrânge nejustificat o libertate a pieței interne, autoritatea nu se poate refugia în formula „așa prevede legea noastră"; ea trebuie să trateze norma UE ca reper prioritar pentru a evita fragmentarea juridică a pieței interne.

Condițiile de operare ale supremației presupun, înainte de orice, existența unei norme UE relevante și aplicabile domeniului analizat. Nu orice situație internă intră sub incidența dreptului UE, iar supremația nu se declanșează în afara competențelor Uniunii. De aceea, în analiza practică, primul pas este identificarea temeiului: tratate, regulamente, directive transpuse, principii generale sau jurisprudență relevantă. Numai după stabilirea aplicabilității se poate discuta despre conflict și despre prioritate.

Limitele supremației sunt discutate adesea prin raportare la identitatea constituțională și la rolul constituțiilor naționale. Din perspectiva funcțională a dreptului UE, aplicarea uniformă ar fi imposibilă dacă sta-

tele ar putea bloca normele europene prin invocarea unor norme interne superioare. În realitate, ordinea europeană și cea națională coexistă, iar dialogul dintre ele poate genera tensiuni. Totuși, pentru soluționarea spețelor, supremația rămâne o regulă operațională: instanța caută o soluție compatibilă cu dreptul UE, mai întâi prin interpretare, iar dacă acest lucru nu este posibil, prin neaplicarea normei interne contrare.

Efectul direct completează supremația prin ideea că anumite norme ale dreptului UE nu doar obligă statele, ci conferă drepturi persoanelor, drepturi ce pot fi invocate în fața instanțelor naționale. Din punctul de vedere al protecției juridice, acesta este un mecanism decisiv: transformă dreptul UE într-un instrument accesibil individului, nu doar într-un set de obligații interinstituționale. O mini-situație simplă: un cetățean consideră că i-a fost refuzat un drept garantat de dreptul UE; în loc să aștepte corecții politice, el poate invoca norma UE în fața instanței, solicitând aplicarea ei.

Condițiile clasice ale efectului direct privesc calitatea normei: aceasta trebuie să fie suficient de clară, precisă și necondiționată pentru a fi aplicată de instanță fără intervenții legislative suplimentare. Pentru tratate, efectul direct este frecvent în anumite domenii; pentru regulamente, el se combină adesea cu aplicabilitatea directă. În cazul directivelor, situația este mai nuanțată, deoarece acestea presupun transpunere; totuși, în anumite condiții, o directivă netranspusă sau transpusă incorect poate produce efecte în favoarea persoanelor, în special împotriva statului, reflectând ideea că statul nu poate profita de propria neîndeplinire. O mini-situație realistă: termenul de transpunere a expirat, iar statul nu a implementat o directivă care conferă un drept minim; dacă dispoziția este suficient de clară, persoana poate încerca să o invoce în litigiu împotriva unei autorități publice.

O distincție utilă, cu impact didactic, este cea dintre efectul direct vertical (invocarea normei împotriva statului) și efectul direct orizontal (invocarea în raporturi între particulari). În practică, nu toate instrumentele UE produc efect orizontal în același mod, iar această diferență explică de ce uneori instanța nu poate aplica direct o directivă într-un litigiu între doi particulari, dar poate ajunge la o soluție compatibilă prin interpretare conformă sau prin recurgerea la principii generale.

Consecințele supremației și efectului direct sunt multiple: administrația este obligată să aplice dreptul UE chiar și în contexte interne imperfect aliniate; instanțele trebuie să verifice compatibilitatea normelor și să aplice prioritar dreptul UE când există conflict; iar legislatorul național se află sub presiunea continuă a armonizării, întrucât norme incompatibile generează litigii, costuri și riscuri de condamnări. Pe termen lung, aceste principii reconfigurează înțelegerea suveranității juridice: statul rămâne suveran, dar exercită suveranitatea într-un cadru acceptat, în care anumite domenii sunt guvernate de reguli comune cu prioritate operațională.

După supremație și efect direct, apare întrebarea practică: cum se asigură aplicarea dreptului UE în situații în care conflictul nu este explicit, norma UE nu este invocabilă direct sau transpunerea este imperfectă? Răspunsul este oferit de mecanismele efectivității.

7.3. Asigurarea efectivității dreptului Uniunii: interpretarea conformă, înlăturarea aplicării normei interne incompatibile și garanțiile protecției jurisdicționale.

Dacă supremația și efectul direct explică prioritatea și invocabilitatea, efectivitatea arată dacă normele UE produc rezultate reale în practica juridică. În realitate, dificultățile apar frecvent în „zone gri": transpuneri incomplete, norme interne ambigue, practici administrative persistente, îndoieli de interpretare ale instanțelor. În aceste contexte, efectivitatea se construiește prin trei instrumente complementare: interpretarea conformă, neaplicarea normei interne contrare și protecția jurisdicțională efectivă.

Interpretarea conformă este, în mod obișnuit, primul instrument utilizat, deoarece permite armonizarea fără un conflict deschis. Ideea este că, atunci când norma internă admite mai multe interpretări rezonabile, instanța trebuie să aleagă interpretarea compatibilă cu dreptul UE și cu obiectivele acestuia. Practic, instanța citește norma națională „în lumina" directivei transpuse, a regulamentului aplicabil ori a principiilor UE relevante. O mini-situație: o normă internă recunoaște un drept procedural, dar nu precizează clar aplicabilitatea lui într-o categorie de cauze; dacă o directivă impune un standard minim de protecție pentru acele cauze, instanța poate interpreta norma internă astfel încât să atingă obiectivul european.

Interpretarea conformă are limite: nu poate conduce la o interpretare contra legem. Instanța nu poate rescrie norma internă sub pretextul interpretării, dacă textul nu permite rezonabil acel sens. O mini-situație: dacă legea internă limitează explicit un beneficiu la o categorie strict determinată, instanța nu poate extinde beneficiul în mod arbitrar doar prin interpretare. În astfel de cazuri, efectivitatea trebuie realizată fie prin neaplicarea normei interne incompatibile (dacă există conflict cu o normă UE aplicabilă), fie prin modificare legislativă, fie prin remedii care compensează prejudiciul.

Neaplicarea normei interne contrare devine necesară atunci când conflictul este real, iar interpretarea conformă nu poate elimina incompatibilitatea. Instanța sau autoritatea trebuie atunci să lase neaplicată norma internă în speța concretă și să aplice norma UE. Aici se vede dimensiunea tehnică a supremației: nu ca principiu declarativ, ci ca metodă de soluționare a conflictelor normative. O mini-situație: o practică administrativă impune o condiție care blochează efectiv un drept conferit de UE; dacă nu există justificare admisă de dreptul UE, instanța poate decide neaplicarea dispoziției interne care susține acea condiție.

Protecția jurisdicțională efectivă este elementul care face posibilă valorificarea drepturilor UE. Ea presupune acces real la instanță, proceduri echitabile, termene și costuri rezonabile, precum și remedii adecvate. Fără aceste garanții, norma UE ar putea fi formal valabilă, dar practic inaccesibilă. O mini-situație: termene excesiv de scurte, taxe judiciare disproporționate sau remedii ineficiente pot face „excesiv de dificilă" exercitarea drepturilor UE, ceea ce ridică o problemă de conformitate procedurală.

În analiză, două principii sunt centrale: efectivitatea și echivalența. Principiul efectivității impune ca procedurile naționale să nu facă imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor UE; principiul echivalenței cere ca acțiunile bazate pe dreptul UE să nu fie tratate mai defavorabil decât acțiuni similare bazate pe drept intern. De exemplu, dacă dreptul intern permite suspendarea unei măsuri administrative în anumite condiții, dar în cauze întemeiate pe dreptul UE instanța refuză sistematic suspendarea fără justificare, pot apărea probleme de echivalență și efectivitate.

Efectivitatea este strâns legată de rolul instanțelor naționale ca „judecători ai dreptului UE". În multe situații, instanța națională este prin-

cipalul garant al drepturilor europene. Acest rol include și utilizarea trimiterii preliminare către CJUE atunci când există îndoieli de interpretare ori probleme de validitate. Trimiterea preliminară este un instrument de cooperare: instanța națională solicită clarificări pentru a evita interpretări divergente și pentru a consolida unitatea dreptului UE. O mini-situație: instanțe din state diferite interpretează diferit aceeași noțiune dintr-un regulament; trimiterea preliminară permite CJUE să stabilească sensul uniform.

În ansamblu, efectivitatea funcționează în trepte: se preferă interpretarea conformă; dacă aceasta nu este posibilă, se recurge la neaplicarea normei interne contrare; iar pe fundal trebuie să existe protecție jurisdicțională reală. Aceste mecanisme asigură „efectul util" al dreptului UE: norma trebuie să producă rezultate, nu doar să existe.

Această logică conduce la tema responsabilității: ce se întâmplă când dreptul UE este încălcat și cum se asigură conformarea?

7.4. Răspunderea statului pentru încălcarea dreptului Uniunii Europene și mecanismele instituționale de control și conformare.

După analiza instrumentelor de autoritate și efectivitate, devine esențială întrebarea care conferă credibilitate oricărui sistem juridic: ce consecințe apar atunci când regulile sunt încălcate? În Uniunea Europeană, autoritatea dreptului nu se sprijină exclusiv pe buna-credință a statelor, ci și pe mecanisme de responsabilitate și control care urmăresc simultan protecția persoanelor și protecția sistemului juridic comun.

Răspunderea statului pentru încălcarea dreptului UE este un instrument major de efectivitate. Ea introduce o logică intuitivă: dacă statul încalcă o obligație europeană și, ca urmare, o persoană suferă un prejudiciu, statul poate fi obligat să repare acest prejudiciu. Acest mecanism este crucial mai ales în situații în care încălcarea nu poate fi „remediată" imediat doar prin interpretare sau neaplicarea normei interne, deoarece prejudiciul s-a produs deja: un contract a fost pierdut, un drept a fost refuzat, o investiție a fost blocată ori au fost aplicate sancțiuni nelegale.

Răspunderea statului îndeplinește o funcție compensatorie și o funcție preventiv-disciplinară. Compensatorie, pentru că repară prejudiciul;

preventivă, deoarece creează stimulente pentru conformare: întârzierea transpunerii directivelor sau aplicarea greșită a regulamentelor poate genera costuri bugetare și reputaționale. O mini-situație: statul întârzie transpunerea unei directive care conferă garanții unei categorii de persoane; în perioada de întârziere, acele persoane pierd beneficii. Chiar dacă transpunerea intervine ulterior, prejudiciul din perioada anterioară rămâne, în principiu, susceptibil de compensare prin răspundere.

Condițiile generale ale răspunderii sunt formulate astfel încât să existe un echilibru între protecția persoanei și evitarea unei răspunderi automate. În termeni operaționali, schema include trei elemente: (1) norma UE încălcată trebuie să confere drepturi persoanelor; (2) încălcarea trebuie să fie suficient de gravă (depășirea evidentă a marjei de apreciere sau ignorarea unei obligații clare); (3) trebuie să existe legătură de cauzalitate între încălcare și prejudiciu. Mini-situațiile ilustrează ușor această structură: dacă statul nu transpune în termen o directivă clară și, din această cauză, persoana pierde un drept concret, elementele pot fi demonstrate prin durata neîndeplinirii, claritatea obligației și efectul asupra persoanei.

De regulă, răspunderea statului se valorifică în fața instanțelor naționale, în cadrul procedurilor interne, cu respectarea principiilor efectivității și echivalenței. Aceasta confirmă logica sistemului: Uniunea nu înlocuiește instanțele naționale, ci le integrează în arhitectura de protecție a drepturilor europene.

Dincolo de remedii individuale, Uniunea dispune de mecanisme instituționale de conformare. Cel mai important este procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (infringement), prin care Comisia Europeană poate acționa împotriva unui stat care nu respectă dreptul UE. Logica nu este punitivă în sine, ci corectivă: se urmărește eliminarea neconformității și protejarea unității dreptului. O mini-situație: un stat menține sistematic o regulă ce restricționează accesul pe piață; chiar dacă unele companii câștigă litigii individuale, problema rămâne structurală. Infringement-ul permite corectarea generală, nu doar soluționarea cazurilor izolate.

Dacă statul nu se conformează, CJUE poate constata încălcarea, iar ulterior se pot aplica sancțiuni financiare pentru neexecutarea hotărârii. Aceste sancțiuni au rol pragmatic: cresc costul neconformării și protejează credibilitatea normelor comune. Dacă un stat ar putea ignora hotărâri-

le fără consecințe, aplicarea uniformă s-ar eroda. Trimiterea preliminară contribuie la conformare prin clarificare și uniformizare, nu prin sancțiune. Interpretările divergente pot produce neconformitate „prin confuzie", iar dialogul jurisdicțional stabilește repere comune. În multe domenii, conformarea depinde și de capacitatea administrativă: proceduri, resurse, instruire. Acolo unde implementarea cere infrastructură (de exemplu, controale, laboratoare, personal), conformarea poate implica și sprijin și ajustare instituțională, nu doar litigii.

În ansamblu, răspunderea statului și mecanismele de control constituie o rețea de garanții: persoana are remedii individuale (inclusiv despăgubiri), iar Uniunea are instrumente de corectare sistemică (infringement, hotărâri CJUE, sancțiuni). Instanțele naționale rămân pivotul: aplică dreptul UE în cauze concrete, asigură protecție jurisdicțională și, când este necesar, solicită interpretări CJUE. Astfel, autoritatea dreptului UE se manifestă prin consecințe reale: norme aplicate, practici corectate, prejudicii reparate și menținerea coerenței ordinii juridice comune într-un spațiu juridic divers.

Autoritatea dreptului Uniunii Europene reprezintă fundamentul funcționării Uniunii ca „comunitate de drept", în care regulile comune nu rămân simple angajamente politice, ci devin norme juridice efective, aplicabile și controlabile. Într-un spațiu compus din state cu tradiții constituționale diferite, autoritatea dreptului UE asigură coerența și previzibilitatea ordinii juridice europene, prevenind fragmentarea pieței interne și protejând drepturile conferite persoanelor și operatorilor economici.

Analiza a evidențiat că această autoritate se construiește printr-o arhitectură complementară de principii și mecanisme. Supremația oferă regula de soluționare a conflictelor dintre normele UE și normele naționale, impunând aplicarea prioritară a dreptului Uniunii atunci când există incompatibilitate. Efectul direct transformă, în anumite condiții, normele UE în instrumente juridice invocabile de către persoane în fața instanțelor naționale, consolidând protecția individuală și apropiind dreptul UE de realitatea socială. În continuare, efectivitatea arată că autoritatea nu este doar o problemă de validitate formală, ci una de aplicare practică: interpretarea conformă, neaplicarea normei interne contrare și standardele de protecție jurisdicțională efectivă sunt cele care reduc distanța dintre normă și rezultat.

Tema a demonstrat, de asemenea, că autoritatea dreptului UE devine credibilă doar atunci când încălcarea normelor produce consecințe juridice. Răspunderea statului pentru încălcarea dreptului UE și mecanismele de control instituțional (procedura de infringement, controlul jurisdicțional al CJUE, sancțiunile pentru neexecutare și dialogul preliminar) completează sistemul, asigurând atât remedii pentru persoanele prejudiciate, cât și corectarea neconformităților structurale. În acest cadru, instanțele naționale joacă un rol central: ele sunt primul nivel de aplicare și protecție, iar cooperarea lor cu CJUE garantează interpretarea uniformă și menținerea unității dreptului UE.

În concluzie, autoritatea dreptului UE nu trebuie înțeleasă ca o diminuare pur formală a autonomiei interne, ci ca expresia unui model juridic specific integrării europene: statele își exercită competențele într-un cadru comun, acceptat prin tratate, guvernat de principii precum subsidiaritatea și proporționalitatea și susținut de garanții jurisdicționale. Prin aceste mecanisme, dreptul UE își menține funcția esențială: aceea de a asigura uniformitate, efect util și protecție reală a drepturilor într-o Uniune caracterizată prin diversitate juridică și politică.

Probleme de recapitulare

- Cum poate fi definită „autoritatea dreptului UE" și de ce se afirmă că dreptul UE constituie o ordine juridică autonomă?
- Ce presupune supremația dreptului UE și cum se traduce, practic, obligația de a lăsa neaplicată o normă internă incompatibilă?
- Care este diferența dintre aplicabilitatea directă și efectul direct? Oferiți câte un exemplu pentru fiecare.
- Ce cerințe trebuie să îndeplinească o normă de drept UE pentru a putea fi invocată direct în fața instanțelor naționale?
- În ce constă diferența dintre efectul direct vertical și cel orizontal și de ce este relevantă această distincție în litigii?
- Ce este interpretarea conformă, care sunt limitele ei și în ce situații devine necesară neaplicarea normei interne contrare?
- Ce semnifică protecția jurisdicțională efectivă în dreptul UE și care este rolul instanțelor naționale în garantarea ei?

- Cum se aplică principiile efectivității și echivalenței în evaluarea unei proceduri naționale?
- În ce condiții poate fi angajată răspunderea statului pentru încălcarea dreptului UE și ce trebuie dovedit pentru obținerea despăgubirilor?
- Care sunt principalele mecanisme de conformare (naționale și europene) și cum se completează ele în asigurarea aplicării uniforme a dreptului UE?

Bibliografie:

Uniunea Europeană. (2012). Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE). Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 326, 26 octombrie 2012.
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT

Uniunea Europeană. (2012). Versiune consolidată a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 326, 26 octombrie 2012.
https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/eng

Comisia Europeană. (2022, 15 iulie). Infringement procedure [Procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor]. https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure_en

TEMA VIII. DREPTURILE FUNDAMENTALE ÎN ORDINEA JURIDICĂ A UNIUNII EUROPENE.

8.1. Fundamentele normative ale protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană: valorile consacrate de tratate, Carta drepturilor fundamentale și integrarea acesteia în ordinea juridică a Uniunii

8.2. Rolul jurisdicțional al Curții de Justiție a Uniunii Europene și al instanțelor naționale în garantarea drepturilor fundamentale: interpretare, control al legalității și standardul protecției jurisdicționale efective

8.3. Mecanisme instituționale și politice ale Uniunii Europene pentru promovarea și protejarea drepturilor fundamentale

8.4. Sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului și interacțiunea sa cu dreptul Uniunii Europene: dimensiunea externă a protecției și convergența standardelor europene

Scopul temei: Scopul general al temei constă în formarea unei înțelegeri sistematice și aplicate asupra arhitecturii europene de protecție a drepturilor fundamentale, analizată atât în cadrul Uniunii Europene — prin valorile consacrate în tratate, Carta drepturilor fundamentale, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și mecanismele instituționale privind statul de drept — cât și în cadrul Consiliului Europei, prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului și rolul Curții Europene a Drepturilor Omului. Tema urmărește să ofere studenților instrumentele conceptuale și juridice necesare pentru a identifica corect cadrul normativ aplicabil într-o situație concretă, pentru a distinge între nivelurile de protecție (UE și CEDO), pentru a înțelege rolul actorilor implicați (instanțe, instituții europene, mecanisme politice și jurisdicționale) și pentru a formula strategii juridice adecvate în cazuri de încălcare a drepturilor fundamentale. În esență, scopul temei este de a transforma cunoașterea teoretică a drepturilor fundamentale într-o competență practică de analiză și aplicare.

Obiectivele temei: După studierea temei, studenții vor fi capabili:

- să explice structura normativă a protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană, clarificând relația dintre valorile consacrate în tratate, Carta drepturilor fundamentale și dreptul derivat (regulamente, directive, decizii), precum și rolul principiilor generale ale dreptului UE;
- să delimiteze domeniul de aplicare al Cartei drepturilor fundamentale, distingând între situațiile în care aceasta se aplică statelor membre (în legătură cu punerea în aplicare a dreptului UE) și cele care rămân exclusiv în sfera dreptului intern, fără incidență europeană;
- să analizeze rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene în garantarea drepturilor fundamentale, prin mecanisme precum interpretarea uniformă, procedura trimiterii preliminare (art. 267 TFUE), controlul legalității actelor UE și dezvoltarea jurisprudențială a standardului proporționalității;
- să evalueze contribuția instanțelor naționale la realizarea protecției jurisdicționale efective, inclusiv prin aplicarea directă a dreptului UE, interpretarea conformă, neaplicarea normelor interne contrare și utilizarea dialogului judiciar cu CJUE;
- să descrie structura și funcționarea sistemului Consiliului Europei, explicând competențele Curții Europene a Drepturilor Omului, condițiile de admisibilitate a plângerilor, principiile subsidiarității și epuizării căilor interne, precum și efectele hotărârilor CtEDO;
- să compare protecția drepturilor în cadrul Uniunii Europene și în cadrul CEDO, evidențiind diferențele de competență, logică juridică și mecanisme procedurale, dar și complementaritatea standardelor dezvoltate de cele două sisteme;
- să explice mecanismele europene privind statul de drept, inclusiv rolul Comisiei Europene, procedura de infringement, mecanismele de monitorizare și instrumentele politice și bugetare, în contextul protecției valorilor fundamentale ale Uniunii;
- să formuleze soluții juridice argumentate pentru situații practice, identificând corect nivelul de protecție aplicabil (UE sau CEDO), actorul competent și pașii procedurali adecvați pentru apărarea drepturilor fundamentale într-un caz concret.

8.1. Fundamentele normative ale protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană: valorile consacrate de tratate, Carta drepturilor fundamentale și integrarea acesteia în ordinea juridică a Uniunii.

În Uniunea Europeană, protecția drepturilor fundamentale nu constituie un element decorativ al discursului integrării, ci un pilon normativ care influențează modul de exercitare a competențelor și legitimitatea acțiunii publice europene. Punctul de plecare îl reprezintă valorile Uniunii, consacrate ca repere juridice: demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept și respectarea drepturilor omului, inclusiv drepturile persoanelor aparținând minorităților. În sens practic, aceste valori funcționează ca standard de evaluare: când instituțiile UE elaborează politici, când statele aplică dreptul Uniunii și când sunt examinate riscuri de degradare a statului de drept, analiza nu se poate limita la eficiență administrativă sau utilitate economică, ci trebuie să includă compatibilitatea cu valorile și cu drepturile fundamentale.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene reprezintă instrumentul central de sistematizare: un catalog coerent de drepturi, libertăți și principii, care are forță juridică obligatorie și poate servi drept criteriu de control al legalității în domeniul de aplicare al dreptului UE. Totuși, Carta nu transformă Uniunea într-un stat constituțional în sens clasic și nici nu substituie constituțiile naționale; ea operează ca un cadru european de referință, activat atunci când instituțiile UE acționează în limitele competențelor lor sau când statele membre „pun în aplicare" dreptul Uniunii. Pentru studenți, această delimitare este decisivă: Carta nu se aplică automat în orice litigiu intern, ci se leagă de existența unei conexiuni juridice cu dreptul UE.

O mini-situație ajută la clarificare: dacă o autoritate națională aplică un regulament UE (de exemplu, în domeniul protecției datelor sau al cooperării judiciare), Carta poate deveni standard imediat pentru evaluarea proporționalității ingerinței și a garanțiilor procedurale. Dacă, dimpotrivă, situația rămâne exclusiv în sfera competenței naționale (fără element de drept UE), Carta nu este, de regulă, instrumentul principal-chiar dacă protecția drepturilor există prin constituția națională și prin CEDO.

Relația Cartei cu tratatele este una de integrare funcțională: tratatele

stabilesc valorile, obiectivele, competențele și arhitectura instituțională, iar Carta oferă conținutul drepturilor și o metodă de analiză a restrângerilor. Practic, rezultă un mecanism în două direcții:

- instituțiile UE trebuie să respecte Carta atunci când adoptă acte (regulamente, directive, decizii);
- statele membre trebuie să respecte Carta atunci când aplică dreptul UE (transpunere, implementare, măsuri de executare).

În acest context, este utilă înțelegerea structurii interne a Cartei: drepturile nu sunt doar enumerate, ci sunt însoțite de reguli privind limitarea și echilibrarea lor. În practică, multe situații implică tensiuni între drepturi și interese publice: libertatea de exprimare poate intra în coliziune cu protecția reputației ori cu combaterea instigării la ură; dreptul la viață privată poate intra în tensiune cu securitatea publică; libertatea economică poate fi limitată de protecția consumatorilor și de sănătatea publică. Carta permite restrângeri, dar numai în condiții stricte: restrângerea trebuie să fie prevăzută de lege, să respecte esența dreptului și să fie proporțională cu un obiectiv legitim.

O mini-situație tipică: într-un discurs de securitate, o autoritate poate promova păstrarea generalizată a datelor „pentru orice eventualitate". În logica Cartei, invocarea abstractă a securității nu este suficientă: trebuie demonstrată adecvarea, necesitatea și existența garanțiilor (control independent, limitări temporale, acces strict, remedii). Absența acestor elemente riscă să transforme o măsură legitimă în una excesivă.

Cadrul normativ al drepturilor în UE este întărit și de faptul că protecția nu depinde exclusiv de Carta, ci și de principiile generale ale dreptului UE, dezvoltate jurisprudențial, și de „tradițiile constituționale comune" ale statelor membre. Aceasta are o consecință metodologică: analiza juridică nu se epuizează în citarea unui articol din Cartă; trebuie urmărit și modul în care CJUE a construit teste de aplicare (proporționalitate, echilibru, garanții procedurale, standard de protecție efectivă).

În plus, dreptul derivat este spațiul în care drepturile se întâlnesc cu politici concrete. Regulamentele și directivele pot consolida drepturi (transparență, acces la informație, protecția datelor), dar pot și genera riscuri atunci când impun obligații intruzive fără garanții. De aceea, în practica europeană, evaluarea impactului asupra drepturilor fundamenta-

le devine o etapă importantă a procesului normativ. O mini-situație realistă: măsuri anti-spălare a banilor impun verificări și raportări; scopul este legitim, însă poate afecta viața privată și datele personale. Cadrul drepturilor obligă la design juridic atent: scopuri determinate, durată limitată a păstrării datelor, control independent, căi de contestare.

În esență, cadrul normativ indică nu doar „ce drepturi există", ci și cine are obligații și când se activează standardul european. De aici decurge întrebarea centrală a secțiunii următoare: cine interpretează și aplică aceste standarde și cum se obține protecția efectivă atunci când apar conflicte?

8.2. Rolul jurisdicțional al Curții de Justiție a Uniunii Europene și al instanțelor naționale în garantarea drepturilor fundamentale: interpretare, control al legalității și standardul protecției jurisdicționale efective.

Odată delimitat cadrul normativ, protecția efectivă a drepturilor depinde de arhitectura jurisdicțională europeană. În UE, aceasta funcționează ca un sistem cooperativ: Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) asigură interpretarea unitară și controlul actelor UE, iar instanțele naționale constituie prima linie de aplicare și remedii în cauze concrete. CJUE nu este o instanță generală de apel pentru toate litigiile naționale; ea acționează prin mecanisme specifice, în special trimiterea preliminară și controlul legalității actelor UE, iar instanțele naționale sunt chemate să aplice dreptul UE în practică.

Rolul CJUE începe cu interpretarea: aceeași normă europeană trebuie să aibă același sens în toate statele membre; altfel, drepturile ar fi protejate inegal. În acest scop, trimiterea preliminară permite instanței naționale să ceară CJUE clarificări privind interpretarea sau validitatea dreptului UE. O mini-situație: o instanță națională soluționează o contestație împotriva unei sancțiuni administrative întemeiate pe un regulament UE; noțiunea-cheie este ambiguă. Dacă interpretarea restrictivă ar reduce garanțiile persoanei, instanța poate solicita CJUE să stabilească criteriile corecte. Astfel, protecția drepturilor nu devine dependentă de interpretări locale variabile.

CJUE exercită și controlul legalității actelor UE, ceea ce este esențial: instituțiile europene nu sunt „deasupra" drepturilor. Atunci când un act

UE afectează drepturi (în cooperare judiciară, securitate, digital, migrație, date), el poate fi evaluat sub aspectul bazei juridice, procedurii, proporționalității și compatibilității cu Carta. Aici drepturile funcționează ca limită a puterii publice europene. Mini-situație: un act urmărește combaterea criminalității și impune colectări de date. Scopul poate fi legitim, însă standardul de drepturi cere garanții: control independent, acces limitat, criterii clare, remedii. CJUE poate stabili teste care obligă la ajustarea actelor astfel încât să respecte drepturile.

Instanțele naționale sunt însă locul în care drepturile sunt protejate „zilnic": ele soluționează litigii, dispun remedii, suspendă măsuri, verifică proceduri. În domeniul dreptului UE, instanțele naționale au obligația să asigure protecție jurisdicțională efectivă. Aceasta înseamnă că nu este suficientă existența formală a unei căi de atac; protecția trebuie să fie reală: accesibilă, imparțială, într-un termen rezonabil, cu respectarea dreptului la apărare, motivare și posibilitatea de a obține un remediu util.

O mini-situație: o autoritate aplică un instrument european și refuză accesul la dosar sau nu motivează decizia. Instanța națională trebuie să verifice nu doar „legalitatea formală", ci și dacă procedura a fost echitabilă, dacă persoana a fost ascultată și dacă există o cale de contestare efectivă. Dacă termenul este nerealist de scurt sau taxa este prohibitivă, protecția devine aparentă. Standardul UE obligă la protecție funcțională.

În practică, instanțele naționale folosesc instrumente în lanț: interpretare conformă (armonizare), neaplicarea normei interne contrare (când conflictul este clar), trimitere preliminară (când standardul UE trebuie clarificat). CJUE nu „preia" cauza, ci oferă cadrul juridic; instanța națională rămâne cea care stabilește faptele și pronunță soluția. Această distribuție a rolurilor păstrează proximitatea față de realitatea litigiului, dar asigură uniformitate.

În plus, protecția drepturilor implică frecvent operațiuni de balans: drepturile nu sunt, de regulă, absolute, iar limitările sunt admise numai sub controlul proporționalității. Instanța națională aplică testul în speță; CJUE rafinează criteriile prin jurisprudență. Această combinație garantează că drepturile nu sunt doar proclamate, ci integrate în funcționarea efectivă a politicilor UE.

8.3. Mecanisme instituționale și politice ale Uniunii Europene pentru promovarea și protejarea drepturilor fundamentale.

În UE, protecția drepturilor fundamentale nu se realizează exclusiv prin instanțe, ci și printr-o rețea de mecanisme instituționale și politice care acționează preventiv, corectiv și sistemic. Comisia Europeană are un rol central în calitate de „gardian al tratatelor", monitorizând aplicarea dreptului UE și reacționând la încălcări care afectează drepturile în domeniul de aplicare al Uniunii.

Un instrument cu relevanță juridică majoră este procedura de infringement, utilizată atunci când un stat membru nu își îndeplinește obligațiile. În domeniul drepturilor fundamentale, infringement-ul devine pertinent atunci când există o legătură cu dreptul UE: de exemplu, dacă un stat implementează un instrument UE, dar degradează dreptul la apărare, limitează accesul la justiție sau aplică discriminări în cadrul reglementărilor europene. O mini-situație: într-un domeniu reglementat de UE, căile de atac nu suspendă executarea unei măsuri cu efect ireversibil. Dacă această structură procedurală face dreptul „excesiv de dificil" de valorificat, Comisia poate iniția demersuri.

Comisia utilizează și instrumente de tip „soft law" și dialog: recomandări, orientări, dialoguri structurate, ghiduri de implementare. Deși nu sunt echivalente cu hotărârile instanțelor, acestea pot preveni derapaje și pot uniformiza practici administrative înainte ca situația să escaladeze în litigii.

Parlamentul European contribuie prin dimensiunea democratică: dezbatere, rezoluții, audieri, presiune politică legitimă. În practică, Parlamentul poate solicita Comisiei explicații, poate aduce în atenție publică riscuri pentru drepturi și poate influența agenda normativă prin amendamente și condiționări politice. Un avantaj didactic: protecția drepturilor nu se produce doar „după încălcare" (reparativ), ci și „în proiectare" (preventiv), prin modul în care sunt concepute politicile.

Agenția pentru Drepturi Fundamentale (FRA) are rol de expertiză: colectează date, elaborează rapoarte, identifică tipare și vulnerabilități (discriminare, acces la justiție, impactul politicilor). FRA nu judecă plângeri și nu sancționează, dar furnizează „evidență" care poate alimenta politici și intervenții. Rapoartele FRA funcționează adesea ca instrument de

avertizare timpurie: semnalează probleme recurente, zone vulnerabile și impact asupra grupurilor expuse.

În ultimii ani, protecția drepturilor este tot mai mult corelată cu statul de drept, deoarece drepturile nu pot fi protejate efectiv fără instituții independente și proceduri funcționale. De aceea, UE a dezvoltat mecanisme de monitorizare și reacție la riscuri sistemice: rapoarte periodice, dialog instituțional, instrumente speciale pentru situații grave (inclusiv mecanismele privind valorile fundamentale). În plan conceptual, ideea-cheie este că statul de drept este „infrastructura" drepturilor: când infrastructura se degradează, drepturile devin fragile chiar dacă textele rămân neschimbate.

Un instrument suplimentar relevant este logica condiționalității (în special în raport cu buna gestiune și funcționarea instituțiilor). Deși sensibil politic, acest tip de mecanism transmite un mesaj instituțional: valorile și drepturile nu sunt simbolice, ci influențează modul în care UE își gestionează funcționarea și resursele.

Concluzia acestei secțiuni este dublă: (1) protecția drepturilor are un nucleu jurisdicțional, dar (2) are și o dimensiune instituțională și politică menită să prevină și să corecteze derapaje sistemice înainte ca ele să devină ireversibile.

8.4. Sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului și interacțiunea sa cu dreptul Uniunii Europene: dimensiunea externă a protecției și convergența standardelor europene.

Sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO) reprezintă, în spațiul european, un mecanism de protecție externă: oferă un control suplimentar, din afara UE, asupra respectării drepturilor de către statele parte. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Curtea de la Strasbourg) examinează plângeri privind încălcarea drepturilor Convenției de către un stat. Aceasta înseamnă că, atunci când un individ consideră că drepturi precum libertatea de exprimare, dreptul la viață privată sau dreptul la proces echitabil au fost încălcate, poate sesiza Curtea, în condițiile stabilite de Convenție.

Accesul nu este automat, deoarece Curtea nu este o „a patra instanță" care rejudecă faptele cauzelor interne. Prin urmare, condițiile de admisi-

bilitate au rol de filtrare: plângerea trebuie să privească un drept protejat, reclamantul trebuie să aibă calitatea de „victimă", cererea să fie formulată într-un termen admis, iar reclamantul să fi epuizat căile interne de atac. Aceste condiții reflectă două principii structurale: subsidiaritatea și epuizarea căilor interne. Protecția drepturilor este, în primul rând, responsabilitatea statului și a instanțelor naționale; Strasbourg-ul intervine când protecția internă a fost insuficientă.

O consecință practică pentru strategie juridică: argumentele privind încălcarea drepturilor trebuie construite încă din faza internă. Dacă reclamantul nu a invocat substanțial încălcarea (de exemplu, lipsa motivării, durata excesivă, lipsa accesului la avocat), cererea poate fi respinsă. Astfel, CEDO disciplinează în mod indirect calitatea proceselor naționale: încurajează invocarea timpurie a standardelor și consolidarea remediilor interne.

În privința hotărârilor, Curtea pronunță decizii de inadmisibilitate sau hotărâri pe fond; când constată o încălcare, poate acorda satisfacție echitabilă și, mai important, stabilește standarde interpretative. Hotărârile nu sunt doar reparații individuale: ele influențează practica internă, deoarece clarifică noțiuni precum „proces echitabil", „ingerință necesară într-o societate democratică", „proporționalitate" sau „obligații pozitive" ale statului.

Executarea hotărârilor este esențială: fără implementare, protecția rămâne teoretică. Executarea presupune, de regulă, măsuri individuale (repararea situației reclamantului) și măsuri generale (reforme legislative, schimbări de practică, formare, reorganizare). Supravegherea executării este realizată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, care monitorizează planurile și rapoartele statelor. Pentru studenți, această etapă este importantă pentru că arată cum standardele se transformă în politici publice și reforme.

Interacțiunea dintre CEDO și dreptul UE este un element definitoriu al peisajului european. CJUE și Curtea de la Strasbourg aparțin unor sisteme diferite, dar standardele se influențează reciproc. În practică, CEDO funcționează ca un reper continental, iar CJUE utilizează adesea standardele CEDO ca nivel minim de protecție, mai ales în domenii procedurale (proces echitabil, dreptul la apărare, garanții în ingerințe în viața privată).

Instanțele naționale operează „în dublă cheie": ele aplică CEDO ca obligație internațională și aplică Carta atunci când cauza intră în domeniul dreptului UE. Acest lucru intensifică protecția, dar cere rigoare: judecătorul trebuie să identifice corect cadrul juridic, să evite contradicții și să armonizeze standardele.

Din această perspectivă, protecția drepturilor în Europa nu este un sistem cu un singur centru, ci o rețea de garanții: CEDO oferă control extern și standarde transnaționale, UE oferă un cadru intern cu instrumente de uniformizare și remedii legate de dreptul Uniunii, iar instanțele naționale fac legătura aplicând standardele în litigii concrete.

Protecția drepturilor fundamentale în Europa funcționează ca un sistem multistratificat, construit pentru a transforma drepturile din enunțuri normative în garanții efective aplicabile în situații concrete. În interiorul Uniunii Europene, drepturile nu sunt tratate ca un „supliment" al pieței interne, ci ca parte a identității juridice a Uniunii: valorile fundamentale, Carta drepturilor fundamentale și principiile generale ale dreptului UE constituie un cadru care limitează exercițiul puterii publice și obligă instituțiile și statele membre să integreze drepturile în proiectarea și aplicarea politicilor.

În plan jurisdicțional, protecția devine reală prin cooperarea dintre CJUE și instanțele naționale. CJUE asigură interpretarea uniformă a standardelor și controlează legalitatea actelor UE, iar instanțele naționale reprezintă prima linie de protecție, acordând remedii efective în litigii individuale. Esența acestei arhitecturi constă în faptul că drepturile nu sunt apărate doar prin recunoaștere formală, ci prin mecanisme procedurale concrete: interpretare conformă, neaplicarea normei interne contrare, trimiterea preliminară, precum și respectarea standardului de protecție jurisdicțională efectivă (acces real la instanță, echitate procedurală, motivare, remedii utile).

Totodată, Uniunea completează dimensiunea judiciară prin instrumente instituționale și politice orientate spre prevenirea și corectarea disfuncțiilor sistemice. Rolul Comisiei (monitorizare și infringement), al Parlamentului (control democratic și vizibilitate publică), al FRA (expertiză bazată pe date) și al mecanismelor privind statul de drept indică faptul că protecția drepturilor nu depinde exclusiv de litigii, ci și de sănătatea

instituțională a statelor membre. În această logică, statul de drept devine infrastructura drepturilor: fără instanțe independente, proceduri corecte și administrație responsabilă, drepturile rămân fragile, indiferent cât de bine sunt formulate în texte.

În afara UE, sistemul CEDO oferă o protecție externă complementară, funcționând ca ultim resort pentru corectarea încălcărilor atunci când remediile interne au eșuat. Convenția și jurisprudența Curții de la Strasbourg consolidează un standard continental, iar executarea hotărârilor — prin măsuri individuale și reforme generale — contribuie la îmbunătățirea durabilă a practicilor naționale. Interacțiunea dintre Carta UE și CEDO, prin convergența jurisprudențelor și aplicarea cumulativă la nivel național, conduce la un rezultat major: creșterea coerenței și densității protecției drepturilor în Europa, fără a elimina diversitatea sistemelor juridice.

În concluzie, mecanismele europene de protecție a drepturilor fundamentale trebuie înțelese ca o rețea de garanții: norme (valori, Carta, CEDO), jurisdicții (CJUE, instanțe naționale, CtEDO) și instrumente instituționale (monitorizare, control, conformare). Eficiența acestei rețele depinde de două condiții esențiale: (1) identificarea corectă a cadrului juridic aplicabil (UE/Carta sau CEDO ori ambele) și (2) existența unor căi de atac și remedii care funcționează în practică. Astfel, drepturile fundamentale nu sunt doar „drepturi proclamate", ci devin drepturi operabile, apărate prin proceduri, control și responsabilitate instituțională.

Probleme de recapitulare

- De ce drepturile fundamentale sunt considerate elemente constitutive ale statului de drept și ale legitimității guvernării în Europa?
- În ce mod Carta UE funcționează ca standard juridic și care sunt limitele ei de aplicare (legătura cu dreptul UE)?
- Cum contribuie trimiterea preliminară la protecția uniformă a drepturilor fundamentale în UE?
- Ce înseamnă protecție jurisdicțională efectivă și ce garanții trebuie să existe pentru ca ea să fie reală, nu formală?
- Ce diferențiază controlul CJUE asupra actelor UE de protecția oferită de CEDO?
- Cum acționează mecanismele instituționale UE (Comisia, Parlamen-

tul, FRA) în prevenirea și corectarea problemelor de drepturi?
- De ce statul de drept este „infrastructura" drepturilor și cum afectează slăbirea instituțiilor protecția efectivă?
- Care sunt condițiile de admisibilitate în sistemul CEDO și ce rol au epuizarea căilor interne și subsidiaritatea?
- Ce înseamnă executarea hotărârilor CEDO și de ce măsurile generale sunt la fel de importante ca despăgubirile?
- Cum se realizează, practic, armonizarea standardelor între Carta UE și CEDO la nivelul instanțelor naționale?

Bibliografie:

European Union. (2012). Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02). Official Journal of the European Union, C 326, 391–407. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj%3AJOC_2012_326_R_0391_01

Council of Europe. (2021). European Convention on Human Rights (as amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15; supplemented by Protocols). https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG

European Union. (2012). Consolidated version of the Treaty on European Union — Article 7. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A12012M007

Council of the European Union. (2007). Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights. Official Journal of the European Union, L 53, 1–14. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/168/oj/eng

Fuerea, A. (2016). Dreptul Uniunii Europene: principii, acțiuni, libertăți. Universul Juridic. https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/dreptul-uniunii-europene-fuerea-extras.pdf

TEMA IX. PROTECȚIA DREPTURILOR OMULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI ROLUL CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE.

9.1. Fundamentele și izvoarele juridice ale protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană
9.2. Mecanisme jurisdicționale de garantare a drepturilor fundamentale în ordinea juridică a Uniunii Europene
9.3. Instrumente instituționale și mecanisme politice ale Uniunii Europene pentru promovarea și protejarea drepturilor fundamentale
9.4. Domenii sensibile și provocări contemporane în materia protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană
9.5. Curtea de Justiție a Uniunii Europene ca garant al respectării drepturilor fundamentale și al statului de drept

Scopul temei: Scopul general al temei este de a explica, într-o formă logică și orientată spre aplicare, felul în care Uniunea Europeană garantează drepturile omului: prin propriile sale izvoare juridice (în special Carta drepturilor fundamentale), prin mecanisme de protecție jurisdicțională (în prim-plan CJUE, împreună cu instanțele naționale) și prin instrumente instituționale și politice (Comisia, Parlamentul, FRA, precum și mecanismele dedicate statului de drept). Accentul cade pe înțelegerea „traseului" real al apărării unui drept, inclusiv pe criteriile care permit evaluarea legitimă a limitărilor: temei legal, scop legitim, proporționalitate și garanții procedurale.

Obiectivele temei: După parcurgerea temei, studenții vor fi capabili:

- să argumenteze rolul drepturilor omului în sistemul valorilor UE și conexiunea lor structurală cu statul de drept;
- să identifice și să distingă principalele surse ale protecției drepturilor în UE (Carta, tratatele, principiile generale, dreptul derivat), raportându-le critic la sistemul CEDO;
- să delimiteze domeniul de aplicare al Cartei și să explice condițiile în care ea poate fi invocată în litigii naționale;

- să descrie funcția CJUE și a instanțelor naționale în garantarea protecției jurisdicționale efective și a dreptului la un proces echitabil;
- să prezinte contribuția Comisiei Europene, a Parlamentului European și a Agenției FRA în promovarea, monitorizarea și consolidarea drepturilor;
- să utilizeze testul proporționalității pentru a aprecia dacă o restrângere a unui drept este justificabilă;
- să evalueze critic provocările actuale ale protecției drepturilor în UE (migrație, digitalizare, nediscriminare, situații de criză) și să formuleze repere de soluționare juridică.

9.1. Fundamentele și izvoarele juridice ale protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană.

Protecția drepturilor omului în Uniunea Europeană se întemeiază pe o premisă cu efecte juridice decisive: Uniunea nu reprezintă exclusiv o construcție economică, ci o comunitate de valori. În centrul acestei identități se află demnitatea umană, care funcționează ca fundament transversal al tuturor drepturilor. În dreptul UE, demnitatea nu rămâne la nivel declarativ, ci devine un criteriu concret de apreciere a modului în care autoritățile tratează individul. De pildă, într-o procedură administrativă în care persoana este „gestionată" doar ca element statistic, fără drept real de a fi ascultată și fără o explicație inteligibilă a deciziei, nu se pune doar o problemă de eficiență, ci și una de respect al demnității: individul este transformat în obiect al deciziei, nu recunoscut ca subiect de drept.

Libertatea, în logica Uniunii, nu se reduce la lipsa constrângerii, ci include posibilitatea efectivă a individului de a-și construi viața și opțiunile: libertatea de exprimare, asociere, circulație, libertatea profesională, dar și libertatea de a nu fi supus unor ingerințe arbitrare ori disproporționate. Astăzi, un test important al libertății se produce în relație cu tehnologia. Colectarea extinsă a datelor personale „în numele securității" poate urmări un obiectiv legitim, însă devine problematică atunci când este generalizată, opacă și lipsită de control: în această situație, impactul asupra vieții private și asupra autonomiei persoanei depășește ceea ce poate fi justificat într-o societate democratică.

Egalitatea are, de asemenea, o relevanță imediată în practică. UE

promovează interzicerea discriminării și tratamentul egal, dar înțelege că egalitatea nu înseamnă întotdeauna „aceeași regulă" aplicată uniform. Uneori, egalitatea reală presupune măsuri de corecție a dezavantajelor structurale, astfel încât accesul la drepturi să fie efectiv. Exemplul este simplu: două persoane au, formal, acces la aceeași procedură, dar una nu poate participa în mod real din cauza unei bariere lingvistice sau a unei dizabilități. Fără adaptări rezonabile, egalitatea rămâne strict formală, iar drepturile devin inaccesibile pentru cei aflați în situații vulnerabile.

Toate aceste valori se sprijină pe statul de drept, care transformă drepturile din enunțuri normative în garanții funcționale. Statul de drept implică legalitate, separația puterilor, control jurisdicțional, independența instanțelor, transparență și responsabilitate. În termeni practici, înseamnă că puterea poate fi verificată, iar persoana dispune de remedii atunci când drepturile îi sunt încălcate. Dacă instanțele nu sunt independente, dacă deciziile nu sunt motivate sau dacă accesul la justiție este descurajat prin costuri disproporționate ori termene nerezonabile, drepturile devin vulnerabile indiferent de eleganța formulării lor în texte.

Din perspectivă juridică, protecția drepturilor în UE se construiește printr-un ansamblu de surse complementare:

- **Carta drepturilor fundamentale a UE** oferă o prezentare concentrată și actuală a drepturilor și principiilor, structurată pe axe ușor de utilizat: demnitate, libertăți, egalitate, solidaritate, drepturi ale cetățenilor și justiție. În practică, Carta este instrumentul cel mai „vizibil" în analiza compatibilității dintre o măsură europeană (sau o măsură națională de implementare) și standardele fundamentale.
- **Tratatele UE** (ca fundament constituțional) consacră valorile, obiectivele și principiile de funcționare ale Uniunii, inclusiv cerința protecției jurisdicționale efective. Chiar și atunci când Carta nu este invocată explicit, tratatele orientează interpretarea dreptului UE, impunând o lectură compatibilă cu valorile Uniunii. Astfel, drepturile nu constituie un „domeniu izolat", ci fac parte din identitatea juridică a UE.
- **Principiile generale ale dreptului UE** au un rol esențial de completare și corectare, mai ales în situațiile în care norma scrisă este insuficientă sau ambiguă. Multe principii au fost consolidate prin jurisprudența CJUE: proporționalitatea, securitatea juridică, protecția încre-

derii legitime, egalitatea de tratament, dreptul la apărare. În practică, ele sunt decisive în proceduri administrative și jurisdicționale. Chiar dacă o normă nu precizează expres momentul audierii, principiul dreptului la apărare poate impune audierea înainte de adoptarea unei decizii cu efecte negative serioase.

- **Legislația secundară** (regulamente, directive, decizii) concretizează drepturile în domenii specifice și introduce, adesea, garanții procedurale și standarde materiale: protecția datelor, nediscriminare, drepturile consumatorilor, cooperare judiciară, azil, condiții de muncă. Frecvent, drepturile devin „tangibile" tocmai la acest nivel: termenul rezonabil, informarea, accesul la cale de atac, protecția împotriva practicilor abuzive.

Un element-cheie pentru aplicare este domeniul de aplicare al Cartei. Carta obligă direct instituțiile, organele și agențiile UE în toate acțiunile lor. În raport cu statele membre, ea nu se aplică automat în orice situație internă, ci numai atunci când statul acționează în cadrul dreptului UE: aplică, execută sau interpretează norme europene. Rațiunea este clară: Carta nu substituie constituțiile naționale, ci garantează că dreptul UE este utilizat compatibil cu standardele fundamentale.

Dificultatea practică este identificarea „legăturii" cu dreptul UE. Dacă statul transpune o directivă, administrează fonduri europene, implementează norme ale pieței interne sau intervine într-un domeniu armonizat, Carta poate deveni aplicabilă. Dacă această conexiune lipsește, protecția se realizează prioritar prin dreptul intern și prin CEDO.

Exemplu: o autoritate națională aplică o sancțiune într-un domeniu reglementat de UE, iar persoana invocă lipsa accesului la dosar și imposibilitatea de a-și formula apărarea. Dacă litigiul intră în sfera dreptului UE, atunci dreptul la apărare și protecția jurisdicțională efectivă, astfel cum sunt consacrate în Cartă, pot fi invocate. Într-un litigiu pur intern, fără legătură cu dreptul UE, Carta poate fi considerată neaplicabilă.

În paralel, este indispensabilă înțelegerea relației cu CEDO. CEDO funcționează ca standard european continental, iar jurisprudența Curții de la Strasbourg oferă criterii dezvoltate pentru drepturi precum procesul echitabil, libertatea de exprimare, interzicerea tratamentelor inumane, viața privată sau protecția proprietății. În ordinea juridică a UE, CEDO nu

este doar un reper „extern", ci un standard de inspirație și un prag minim de protecție. CJUE a integrat drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului UE, iar raționamentele și testele dezvoltate la Strasbourg au influențat această evoluție.

În practică, complementaritatea este esențială: în cauzele care țin de dreptul UE, Carta este instrumentul central, însă standardele CEDO rămân adesea repere interpretative, mai ales când drepturile au formulări apropiate. Totodată, CEDO rămâne mecanismul de control extern: atunci când protecția internă este insuficientă, Strasbourg poate oferi un nivel suplimentar de supraveghere. În concluzie, protecția drepturilor în Europa funcționează ca o rețea: dreptul UE asigură standarde în domeniul său, iar CEDO consolidează un minim comun și oferă control extern.

9.2. Mecanisme jurisdicționale de garantare a drepturilor fundamentale în ordinea juridică a Uniunii Europene.

În Uniunea Europeană, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) joacă un rol major în protecția drepturilor omului, dar acest rol trebuie înțeles în logica specifică a dreptului UE. CJUE nu este o instanță generală care examinează orice încălcare din viața internă a statelor, ci o curte chemată să garanteze respectarea și unitatea dreptului Uniunii. Prin această misiune, ea devine un pilon al protecției drepturilor: atunci când dreptul UE conferă drepturi persoanelor sau impune garanții procedurale, CJUE se asigură că acestea nu sunt golite de conținut și că atât instituțiile UE, cât și statele membre (în măsura în care aplică dreptul UE) respectă limitele legale și standardele fundamentale.

Un instrument esențial este controlul legalității actelor instituțiilor UE: verificarea competenței, respectarea procedurilor, motivarea și compatibilitatea cu drepturile fundamentale. De multe ori, atingerea drepturilor nu rezultă dintr-o intenție explicită, ci din măsuri care urmăresc un scop legitim (securitate, stabilitate economică, sănătate publică), dar sunt redactate excesiv de larg, aplicate rigid sau lipsite de garanții. În astfel de situații, CJUE poate interveni, evaluând dacă restrângerea dreptului este justificată, dacă este proporțională și dacă există protecție jurisdicțională efectivă.

Protecția jurisdicțională efectivă impune existența unor căi de atac reale și eficiente. CJUE a insistat asupra ideii că accesul la justiție nu poate

fi transformat într-o formalitate: nu poate fi blocat prin formalism excesiv, costuri prohibitive sau proceduri care fac contestarea iluzorie. Exemplu: o sancțiune administrativă aplicată în temeiul unei norme europene, fără acces la dosar și fără înțelegerea motivelor deciziei. Chiar dacă autoritatea invocă interesul public, o asemenea procedură ridică probleme fundamentale: fără informare, fără posibilitatea de reacție și fără un control judiciar efectiv, remediul devine simbolic.

Totuși, în viața juridică de zi cu zi, protecția drepturilor în UE se realizează preponderent prin instanțele naționale, care sunt adesea numite „judecători ai dreptului UE". Ele aplică normele europene în litigii concrete și reprezintă primul nivel efectiv de protecție atunci când o persoană invocă un drept derivat dintr-o directivă, un regulament sau din Carta aplicabilă.

În acest cadru, interpretarea conformă este un instrument central: dacă norma internă permite mai multe interpretări, judecătorul trebuie să o aleagă pe cea compatibilă cu dreptul UE. Avantajul este armonizarea fără tensiuni inutile între ordinea națională și cea europeană. Totuși, interpretarea conformă are limite: nu poate răsturna sensul clar al normei interne. Când conflictul nu poate fi depășit, iar condițiile sunt îndeplinite, se poate ajunge la neaplicarea normei interne contrare dreptului UE. Neaplicarea nu este un gest politic, ci efectul juridic al supremației dreptului UE în sfera sa de competență: norma internă nu este anulată, dar este refuzată în cauza concretă pentru a proteja efectul dreptului Uniunii.

Această logică devine extrem de importantă în materia drepturilor, atunci când regulile procedurale interne fac excesiv de dificilă apărarea unui drept recunoscut de dreptul UE. De exemplu, un termen de contestare atât de scurt încât persoana nu poate consulta un avocat și nu poate formula argumente poate încălca cerința efectivității. Dacă litigiul intră în domeniul dreptului UE, instanța națională trebuie să verifice conformitatea regulii interne cu standardele europene.

Trimiterea preliminară este mecanismul prin care dialogul între instanțele naționale și CJUE produce unitate juridică. În materia drepturilor, rolul său este esențial, deoarece drepturile sunt formulate general și trebuie aplicate în contexte foarte variate. Fără acest mecanism, interpretările divergente ar conduce la standarde neuniforme de protecție.

Prin trimitere preliminară, instanța națională poate solicita CJUE clarificări privind interpretarea normelor UE sau a Cartei (când Carta este aplicabilă). Acest mecanism este decisiv în zone de tensiune între politici publice și drepturi fundamentale, cum ar fi protecția datelor în raport cu securitatea. Întrebările devin concrete: ce înseamnă necesitate și proporționalitate în dreptul UE? ce garanții minime sunt obligatorii? ce presupune controlul independent? CJUE stabilește cadrul interpretativ, iar instanța națională îl aplică la faptele dosarului.

Efectul hotărârii preliminare depășește cauza concretă: interpretarea CJUE se aplică ulterior și în alte litigii, consolidând stabilitatea standardelor. În plan didactic, aceasta explică de ce uniformizarea nu se realizează prin „centralizarea" litigiilor la Luxemburg, ci prin cooperare: CJUE clarifică sensul normelor, iar instanțele naționale garantează aplicarea lor.

În final, eficiența protecției depinde de calitatea garanțiilor procedurale. Dreptul la apărare implică posibilitatea reală de a cunoaște motivele deciziei, de a accesa elementele esențiale ale dosarului, de a prezenta argumente și probe și de a răspunde autorității. Frecvent, încălcarea nu ia forma „nu ai drepturi", ci „ai drepturi, dar nu le poți exercita".

Motivarea deciziilor este o garanție decisivă: o decizie nemotivată nu poate fi contestată efectiv, iar motivarea disciplinează autoritatea, obligând-o la raționament juridic și la justificarea proporționalității. Două decizii identice ca rezultat pot avea legitimitate diferită: una explică temeiul, faptele și necesitatea, alta invocă formule vagi precum „interes public". Numai prima permite control judiciar real.

În fine, proporționalitatea este criteriul central care leagă drepturile de obiectivele legitime. Restrângerea unui drept trebuie să fie adecvată scopului, necesară (fără alternative mai puțin restrictive) și echilibrată în raport cu impactul asupra dreptului. Comoditatea administrativă nu este, de regulă, un argument suficient pentru restrângeri intense.

Prin urmare, protecția jurisdicțională nu înseamnă doar existența unei instanțe, ci existența unui traseu procedural complet: informare, audiere, motivare, contestare și un control judiciar care examinează fondul, nu doar forma. Aceasta reflectă abordarea UE: drepturile devin efective prin mecanisme și proceduri, nu doar prin texte.

9.3. Instrumente instituționale și mecanisme politice ale Uniunii Europene pentru promovarea și protejarea drepturilor fundamentale.

În arhitectura instituțională a UE, Comisia Europeană are rolul de a asigura aplicarea corectă a dreptului Uniunii. Prin această funcție, Comisia devine un actor central în protecția drepturilor atunci când acestea sunt implicate în implementarea normelor UE. Comisia nu soluționează plângeri ca o instanță și nu substituie controlul judiciar, dar poate identifica tipare de neconformitate, poate solicita explicații statelor membre și poate activa instrumente formale atunci când dreptul UE nu este respectat.

În practică, problemele de drepturi apar adesea ca fenomen repetitiv: proceduri administrative care reduc accesul la justiție, interpretări naționale cu efect discriminatoriu, transpuneri incomplete ale directivelor care slăbesc garanțiile. Comisia monitorizează prin rapoarte, dialog cu autorități și societatea civilă, analiză legislativă și evaluarea practicilor. Frecvent, preferă corectarea timpurie prin dialog: solicită justificări, indică riscuri și recomandă ajustări. Această etapă este importantă, deoarece multe neconformități pot fi corectate prin măsuri administrative sau amendamente punctuale, fără escaladare contencioasă.

Dacă dialogul eșuează, procedura de infringement devine principalul instrument: statul este chemat să răspundă formal, iar CJUE poate fi sesizată pentru constatarea încălcării. În domeniul drepturilor, infringementul este relevant mai ales când aplicarea dreptului UE produce consecințe grave asupra garanțiilor (de exemplu, lipsa unui remediu efectiv într-un domeniu armonizat sau implementarea unei politici europene prin proceduri care nu respectă dreptul la apărare). Ideea-cheie pentru studenți este că drepturile sunt protejate și prin „disciplina" aplicării uniforme a dreptului UE: se evită apariția unor practici incompatibile în interiorul Uniunii.

Parlamentul European contribuie la protecția drepturilor printr-o altă formă de putere: dezbatere publică, control democratic și presiune politică legitimă. Parlamentul nu judecă și, în mod obișnuit, nu declanșează singur infringement, dar influențează agenda, crește vizibilitatea unor situații de risc și obligă instituțiile să reacționeze. Unele probleme persistă

tocmai pentru că sunt tratate drept „detalii tehnice", deși afectează direct persoane și comunități.

Rezoluțiile Parlamentului exprimă poziții oficiale, semnalează riscuri și solicită acțiuni Comisiei sau Consiliului (de exemplu, cu privire la independența justiției, protecția minorităților, libertatea presei). Chiar dacă rezoluțiile nu produc, de regulă, efect juridic direct asupra statelor, ele creează un cadru de responsabilizare: instituțiile trebuie să răspundă, iar subiectul devine dificil de ignorat.

Controlul democratic se manifestă și prin audieri, întrebări parlamentare, rapoarte tematice și activitatea comisiilor. Parlamentul influențează și calitatea legislației: poate insista asupra includerii garanțiilor procedurale, mecanismelor de control și transparenței. În mod concret, nivelul de protecție depinde și de arhitectura normelor: reguli prea vagi pot deschide spațiu pentru abuz, în timp ce reguli cu garanții clare reduc riscul.

Agenția UE pentru Drepturi Fundamentale (FRA) reprezintă un actor tehnic, orientat spre expertiză și analiză. Ea nu sancționează și nu judecă, însă contribuie la protecția drepturilor prin producerea unei baze de date și interpretări comparative credibile. FRA oferă diagnoză (unde apar probleme, cum se manifestă, ce cauze sunt probabile) și prevenție (recomandări, standarde de formare, modele procedurale, mecanisme de consultare). Limita FRA este lipsa competenței contencioase: nu poate soluționa cazuri individuale. Totuși, la nivel sistemic, poate reduce probabilitatea repetării încălcărilor prin îmbunătățirea politicilor.

În UE, protecția drepturilor este inseparabilă de statul de drept. Drepturile devin fragile nu doar din cauza unor legi deficitare, ci și atunci când instituțiile care trebuie să le apere nu funcționează: instanțe vulnerabile, procuraturi expuse la presiuni, administrații opace, mecanisme slabe de control. De aceea, Uniunea a construit instrumente orientate spre riscuri sistemice:

- **Articolul 7 TUE**: mecanism excepțional pentru situații de risc clar sau încălcare gravă și persistentă a valorilor UE. Nu este o „sancțiune simplă", ci un instrument cu proceduri complexe și cerințe ridicate de consens, ceea ce explică atât importanța sa simbolică, cât și controversele.

- **Condiționalitatea bugetară**: exprimă ideea că deficiențele statului de drept pot afecta gestionarea fondurilor și controlul legalității, punând în pericol funcționarea corectă a politicilor comune.
- **Rapoartele anuale privind statul de drept**: mecanism de monitorizare regulată și prevenție. Ele identifică riscuri înainte de a se transforma în crize (durata proceselor, presiuni asupra presei, slăbiciuni anticorupție, transparență).

În concluzie, protecția drepturilor nu depinde exclusiv de instanțe. Instanțele repară și clarifică; instituțiile monitorizează și stimulează conformarea; iar instrumentele privind statul de drept protejează mediul instituțional în care drepturile pot fi apărate efectiv.

9.4. Domenii sensibile și provocări contemporane în materia protecției drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană.

Migrația și azilul reprezintă, probabil, aria în care tensiunea dintre obiectivele legitime ale autorităților și protecția drepturilor devine cel mai evidentă. Pe de o parte, statelor și instituțiilor UE le revine obligația de a gestiona frontierele, de a preveni criminalitatea transfrontalieră și de a proteja securitatea publică. Pe de altă parte, solicitanții de azil, refugiații și migranții se află adesea în situații de vulnerabilitate, ceea ce amplifică riscul afectării drepturilor în practică: acces la procedură, tratament uman, condiții de cazare, asistență juridică, dreptul de a fi ascultat, protecția împotriva returnării în situații de risc serios.

Problema centrală este echilibrul: nu faptul că statul nu ar putea controla, ci modul în care o face. Proceduri rapide care nu permit expunerea reală a cazului pot produce decizii formal corecte, dar substanțial nedrepte. Detenția administrativă utilizată automat, fără evaluare individuală și fără control judiciar real, poate deveni disproporționată. În același timp, absența oricărui control slăbește sistemul. Prin urmare, garanțiile procedurale sunt decisive: informare, interpret, asistență juridică, motivare, cale reală de contestare și, când este necesar, suspendarea efectelor până la soluționarea pe fond. Un exemplu tipic: refuz rapid, fără audiere suficientă și fără acces efectiv la avocat. În drepturile omului, viteza nu poate substitui corectitudinea.

Drepturile digitale și protecția datelor testează capacitatea UE de a adapta drepturile clasice la o realitate tehnologică accelerată. În mediul

digital, viața privată se exprimă prin date: locație, căutări, interacțiuni, profilări, date biometrice, informații medicale. Ingerințele pot fi invizibile și masive, iar persoana poate nici să nu știe că este evaluată automat. Supravegherea justificată prin securitate ridică întrebări juridice concrete: cât de extinsă, cât de generalizată, cu ce garanții, sub ce control? Într-o societate democratică, supravegherea trebuie justificată, limitată și controlată; altfel, logica se inversează și fiecare devine implicit suspect, erodându-se viața privată.

Inteligența artificială și profilarea introduc riscuri suplimentare: decizii fără transparență și fără contestare reală (de exemplu, clasificări de risc, selecții automate, prioritizări). Aici devin esențiale drepturile procedurale: dreptul de a înțelege criteriile, dreptul de a contesta, dreptul de a solicita intervenție umană în anumite situații. În plus, sistemele pot reproduce prejudecăți istorice: dacă datele reflectă discriminări, algoritmii le pot amplifica. Astfel, protecția datelor se conectează direct cu egalitatea și accesul la remedii.

Nediscriminarea este un domeniu sensibil tocmai pentru că tensiunile sunt adesea sociale, nu doar juridice. UE combate discriminarea pe criterii variate, însă aplicarea poate deveni dificilă în contexte polarizate. Protecția drepturilor înseamnă atât interdicția discriminării, cât și crearea condițiilor pentru acces real la servicii și oportunități: educație, locuire, sănătate, piața muncii.

Un subiect complex este discursul de ură. Libertatea de exprimare este fundamentală pentru democrație, dar incitarea la ură ori violență afectează direct demnitatea, securitatea și egalitatea. Provocarea este trasarea unei linii echilibrate: combaterea urii nu trebuie transformată în cenzură arbitrară, dar nici nu poate permite normalizarea agresiunii împotriva minorităților. În practică, contează contextul: intenția, impactul, audiența, repetitivitatea, riscul real de violență, precum și proporționalitatea răspunsului.

Discriminarea devine palpabilă și prin bariere aparent neutre: proceduri greu de înțeles, lipsa adaptărilor pentru dizabilități, cerințe administrative care exclud persoane fără domiciliu stabil, tratamente diferite în practică. Exemplu: un cetățean UE se mută într-un alt stat și se confruntă cu refuzuri repetate la închiriere sau acces la servicii din cauza stereotipu-

rilor legate de naționalitate. În astfel de cazuri, dreptul anti discriminare nu este un discurs moral, ci un instrument juridic care protejează demnitatea și egalitatea în mod concret.

Crizele (pandemii, urgențe de securitate, crize energetice, situații excepționale) cresc tendința de a restrânge drepturi în numele protecției colective. În principiu, restrângerile pot fi legitime dacă există temei legal, scop legitim și proporționalitate. În practică, riscul specific este apariția unor „derogări de facto": măsuri care se prelungesc, se normalizează sau se aplică fără control suficient, din inerție administrativă ori presiune politică.

Pandemia a arătat tensiuni clare: limitarea circulației, reguli de acces, colectare de date pentru sănătate publică, restricții ale adunărilor. Unele au fost necesare, însă cheia a fost calibrarea: termen, revizuire, motivare, alternative, control judiciar. O măsură justificată într-un vârf de criză poate deveni disproporționată dacă rămâne în vigoare fără justificare actualizată.

În mod decisiv, crizele testează și instituțiile: dacă instanțele funcționează, dacă parlamentele controlează executivul, dacă există transparență și posibilitate reală de contestare, restrângerile pot fi menținute în limite legitime. Dacă aceste mecanisme slăbesc, criza devine pretext pentru consolidarea excesivă a puterii și reducerea spațiului democratic. Concluzia didactică este fermă: drepturile omului nu sunt un lux al perioadelor stabile, ci criteriul prin care se verifică dacă o societate rămâne democratică în condiții de presiune.

9.5. Curtea de Justiție a Uniunii Europene ca garant al respectării drepturilor fundamentale și al statului de drept.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) reprezintă autoritatea jurisdicțională supremă a Uniunii Europene, având rolul fundamental de a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor. Funcția sa nu este una pur formală, ci structurală pentru ordinea juridică a Uniunii: prin activitatea sa, CJUE garantează unitatea, coerența și efectivitatea dreptului UE în toate statele membre, prevenind fragmentarea interpretativă și asigurând protecția drepturilor și obligațiilor conferite de normele europene.

Din punct de vedere instituțional, CJUE este compusă din două instanțe principale: Curtea de Justiție (în sens strict) și Tribunalul. Această structură reflectă necesitatea gestionării unui volum considerabil de cauze, dar și a diferențierii competențelor în funcție de natura litigiului. Curtea de Justiție soluționează în principal trimiteri preliminare, recursuri împotriva hotărârilor Tribunalului și anumite acțiuni introduse de statele membre sau instituțiile UE. Tribunalul judecă, în majoritatea cazurilor, acțiunile directe introduse de persoane fizice sau juridice, în special în materii precum concurența, ajutoarele de stat, măsurile restrictive sau răspunderea extracontractuală a Uniunii.

Componența instanțelor reflectă principiul reprezentării egale a statelor membre. Curtea de Justiție este alcătuită din câte un judecător din fiecare stat membru, asistați de avocați generali, al căror rol este de a prezenta concluzii motivate, independente și imparțiale în cauzele care ridică probleme juridice de importanță deosebită. Tribunalul este, de asemenea, compus din judecători provenind din statele membre. Judecătorii și avocații generali sunt numiți pentru mandate determinate, prin acordul guvernelor statelor membre, în urma evaluării competenței și experienței profesionale. Independența și imparțialitatea acestora constituie o condiție esențială pentru legitimitatea funcției jurisdicționale la nivel european.

Accesul la CJUE nu este liber în sensul unui drept general de a introduce orice tip de plângere. Sesizarea instanței se realizează exclusiv prin mecanisme juridice prevăzute de tratate. Cel mai important dintre acestea este procedura trimiterii preliminare, reglementată de articolul 267 TFUE. În cadrul acesteia, o instanță națională solicită Curții de Justiție să interpreteze o dispoziție a dreptului UE sau să se pronunțe asupra validității unui act al instituțiilor europene. Curtea nu soluționează litigiul național în fapt, ci oferă interpretarea obligatorie a normei, urmând ca instanța națională să aplice răspunsul la situația concretă. Acest mecanism reprezintă pilonul unității dreptului UE și instrumentul principal prin care standardele juridice, inclusiv cele referitoare la drepturile fundamentale, sunt uniformizate în toate statele membre.

Un alt mecanism esențial este acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor (infringement), prin care Comisia Europeană sau un stat membru poate sesiza Curtea atunci când consideră că un alt stat membru nu și-a respectat obligațiile care decurg din dreptul UE. Prin hotărârea

sa, CJUE poate constata încălcarea, iar statul vizat este obligat să adopte măsuri pentru a se conforma. În cazul persistenței neconformității, pot interveni consecințe financiare.

Controlul legalității actelor instituțiilor UE este realizat prin acțiunea în anulare. Prin această procedură, Curtea sau Tribunalul verifică dacă actele adoptate de instituțiile europene respectă competențele, procedurile și normele materiale aplicabile, inclusiv drepturile fundamentale. Dacă actul este declarat nelegal, acesta poate fi anulat în tot sau în parte. Complementar, acțiunea pentru omisiune permite contestarea situațiilor în care o instituție UE nu adoptă un act la care era obligată. De asemenea, acțiunea în răspundere extracontractuală permite repararea prejudiciilor cauzate de instituțiile Uniunii, în condițiile stabilite de jurisprudență.

În ceea ce privește gestionarea internă a cauzelor, CJUE nu „selectează" dosarele în funcție de oportunitate politică, ci examinează admisibilitatea acestora potrivit condițiilor procedurale stabilite de tratate și de Statutul Curții. Filtrul admisibilității are o importanță majoră, în special în cazul acțiunilor introduse de persoane fizice sau juridice, unde condițiile privind calitatea procesuală, interesul și caracterul direct și individual al afectării sunt interpretate riguros.

Odată admisă, cauza este repartizată unui complet de judecată. Curtea poate judeca în complete de trei sau cinci judecători, în Marea Cameră sau, în situații excepționale, în plen. Stabilirea completului depinde de importanța juridică a cauzei, de complexitatea problemelor ridicate și de eventualul impact asupra jurisprudenței existente. Cauzele care implică chestiuni constituționale ale dreptului UE, echilibrul instituțional sau schimbări semnificative de jurisprudență sunt, de regulă, atribuite Marii Camere.

Procedura în fața CJUE cuprinde, în mod obișnuit, o fază scrisă și, după caz, o fază orală. În etapa scrisă, părțile și, în anumite proceduri, statele membre și instituțiile UE depun observații și memorii. Un judecător este desemnat raportor și are rolul de a analiza dosarul, de a formula un raport preliminar și de a propune organizarea procedurii. Dacă se consideră necesar, are loc o ședință publică, în cadrul căreia părțile își susțin pozițiile și răspund întrebărilor instanței.

În cauzele care ridică probleme juridice de principiu, un avocat general poate prezenta concluzii motivate, care oferă o analiză aprofundată

și propun o soluție. Deși aceste concluzii nu au caracter obligatoriu, ele exercită o influență considerabilă asupra dezvoltării jurisprudenței și contribuie la transparența și calitatea argumentației juridice.

După închiderea dezbaterilor, judecătorii deliberează în secret, iar hotărârea este pronunțată public. Efectele hotărârii variază în funcție de tipul procedurii. În cazul trimiterii preliminare, interpretarea dată de Curte este obligatorie pentru instanța națională care a formulat întrebarea și, în practică, pentru toate instanțele din Uniune în cauze similare. În acțiunile în anulare, efectul poate fi erga omnes, prin eliminarea actului nelegal din ordinea juridică a Uniunii.

Pentru a asigura eficiența și protecția efectivă a drepturilor, CJUE dispune și de mecanisme procedurale accelerate. Procedura accelerată poate fi utilizată atunci când natura cauzei impune o soluționare rapidă din motive de interes public sau de securitate juridică. În domenii precum spațiul de libertate, securitate și justiție, este prevăzută procedura preliminară de urgență (PPU), aplicabilă în special atunci când situația persoanei – de exemplu, în materie de detenție sau transfer – impune un răspuns rapid al instanței.

În ansamblu, activitatea CJUE nu se reduce la soluționarea unor litigii punctuale, ci contribuie la configurarea unei jurisprudențe care modelează ordinea juridică a Uniunii. Prin interpretările sale, Curtea consolidează principiile fundamentale ale dreptului UE – supremația, efectul direct, protecția jurisdicțională efectivă, proporționalitatea – și asigură că aplicarea dreptului Uniunii rămâne coerentă, previzibilă și compatibilă cu valorile consacrate în tratate. În acest sens, CJUE reprezintă nu doar o instanță, ci un element constitutiv al arhitecturii constituționale a Uniunii Europene.

Funcționarea Curții de Justiție a Uniunii Europene se întemeiază nu doar pe competențele sale jurisdicționale, ci și pe garanțiile privind independența, competența și imparțialitatea membrilor săi, precum și pe organizarea riguroasă a aparatului administrativ care susține activitatea jurisdicțională. Procedura de desemnare a judecătorilor și a avocaților generali este reglementată de tratate și de Statutul Curții, iar organizarea internă reflectă exigențele unui sistem jurisdicțional supranațional.

Judecătorii Curții de Justiție sunt desemnați de comun acord de guvernele statelor membre. Fiecare stat membru propune un candidat, însă

numirea nu este un act unilateral, ci rezultatul unui acord între toate guvernele. Mandatul este de șase ani, cu posibilitatea reînnoirii.

Criteriile de eligibilitate sunt strict juridice și profesionale. Pot fi desemnate persoane care oferă toate garanțiile de independență și care întrunesc condițiile necesare pentru exercitarea celor mai înalte funcții jurisdicționale în statul lor sau sunt juriști cu competență recunoscută. Această formulare reflectă ideea că judecătorii CJUE trebuie să aibă o experiență juridică solidă, fie ca magistrați de rang înalt, fie ca profesori universitari sau practicieni cu autoritate doctrinară.

Înainte de numirea propriu-zisă, candidații sunt evaluați de un comitet de experți independenți (instituit în temeiul tratatelor), care examinează aptitudinile profesionale ale persoanei propuse. Deși avizul acestui comitet nu este formal obligatoriu în sens strict, el are o greutate politică și juridică considerabilă, contribuind la asigurarea standardelor profesionale și la evitarea desemnărilor inadecvate.

Independența judecătorilor este garantată prin mai multe mecanisme:

- imposibilitatea de a primi instrucțiuni din partea guvernelor sau a altor autorități;
- incompatibilitatea cu exercitarea altor funcții politice sau administrative;
- obligația de a respecta confidențialitatea deliberărilor;
- stabilitatea mandatului pe durata celor șase ani, cu excepția situațiilor excepționale de încetare.

Președintele Curții de Justiție este ales dintre judecători, prin vot intern, pentru un mandat determinat (de regulă trei ani, cu posibilitate de reînnoire). Alegerea președintelui reflectă principiul autonomiei instituționale și al organizării interne independente.

Avocații generali sunt, la rândul lor, desemnați de comun acord de guvernele statelor membre, pentru mandate de șase ani, reînnoibile. Rolul acestora este distinct de cel al judecătorilor: ei nu participă la deliberare și nu votează soluția, dar prezintă concluzii motivate în cauzele care ridică probleme juridice complexe sau de principiu.

Selecția avocaților generali se supune acelorași cerințe de competență și independență ca în cazul judecătorilor. Persoanele desemnate trebuie să

dețină o înaltă calificare juridică și experiență profesională semnificativă. Avizul comitetului de experți se aplică și în cazul acestora, consolidând legitimitatea profesională a numirii.

Instituția avocatului general este specifică modelului jurisdicțional al Uniunii și contribuie la calitatea și coerența jurisprudenței. Concluziile sale oferă o analiză aprofundată a problemelor juridice și, chiar dacă nu sunt obligatorii, influențează frecvent raționamentul instanței.

După numirea judecătorilor, organizarea internă a Curții se realizează potrivit Regulamentului de procedură. Judecătorii sunt repartizați în camere (complete) de trei sau cinci membri, iar pentru cauzele de importanță deosebită se constituie Marea Cameră sau plenul.

Desemnarea completului pentru fiecare cauză este realizată intern, în funcție de natura și complexitatea dosarului. Un judecător este numit raportor, având rolul de a conduce analiza preliminară a cauzei și de a formula propuneri privind organizarea procedurii. Alegerea raportorului se face potrivit unor criterii administrative interne, ținând cont de repartizarea echilibrată a volumului de muncă și de specializarea judecătorilor.

Această organizare reflectă un principiu esențial: cauzele nu sunt atribuite în mod arbitrar, ci în cadrul unui sistem procedural stabil, menit să asigure imparțialitate și eficiență.

Funcționarea CJUE este susținută de un aparat administrativ complex, coordonat de **grefier** (registrar), care are un rol esențial în gestionarea dosarelor. Grefierul este numit de Curte pentru un mandat determinat și răspunde de organizarea administrativă, arhivarea actelor, comunicarea cu părțile și publicarea hotărârilor.

Grefa asigură:

- înregistrarea cauzelor;
- verificarea formală a actelor depuse;
- gestionarea termenelor;
- comunicarea documentelor către părți și instituții;
- organizarea ședințelor publice;
- păstrarea arhivei și redactarea versiunilor oficiale ale hotărârilor.

Pe lângă grefă, Curtea dispune de servicii juridice și lingvistice. Având în vedere caracterul multilingv al Uniunii, traducerea documentelor reprezintă o componentă fundamentală a activității Curții. Fiecare cauză are

o limbă de procedură, însă hotărârile sunt publicate în toate limbile oficiale ale Uniunii, ceea ce presupune un efort administrativ considerabil.

Aparatul administrativ include, de asemenea, referenți juridici (référendaires), care asistă judecătorii și avocații generali în analiza juridică a cauzelor. Aceștia sunt juriști specializați, selectați pe criterii profesionale, care contribuie la elaborarea proiectelor de hotărâri și la documentarea doctrinară și jurisprudențială.

Metoda de desemnare și organizare a membrilor CJUE este concepută pentru a garanta independența față de influențe naționale sau politice. Deși guvernele statelor membre participă la numire, odată desemnați, judecătorii și avocații generali nu reprezintă statul de origine și nu primesc instrucțiuni de la acesta.

Mandatul determinat, reînnoibil, asigură stabilitate și continuitate, iar mecanismele de incompatibilitate previn conflictele de interese. Deliberările sunt confidențiale, iar hotărârile sunt adoptate colectiv, fără menționarea opiniei individuale a judecătorilor, ceea ce consolidează caracterul instituțional al deciziei.

Procedura de desemnare a judecătorilor și a avocaților generali ai Curții de Justiție a Uniunii Europene reflectă echilibrul dintre dimensiunea interguvernamentală (prin implicarea statelor membre în numire) și exigențele supranaționale ale independenței judiciare. Organizarea internă, repartizarea cauzelor, funcționarea grefei și rolul aparatului administrativ susțin eficiența și coerența activității jurisdicționale.

În ansamblu, mecanismul de selecție și organizare instituțională al CJUE constituie o componentă esențială a arhitecturii constituționale a Uniunii Europene, asigurând că interpretarea și aplicarea dreptului UE se realizează într-un cadru profesional, independent și orientat spre garantarea valorilor fundamentale consacrate în tratate.

Probleme de recapitulare

- Explicați cum se reflectă valorile demnității, libertății, egalității și statului de drept în mecanismele concrete de protecție a drepturilor în UE.
- Care sunt principalele surse juridice ale protecției drepturilor în UE (Carta, tratatele, principiile generale, legislația secundară) și ce rol distinct joacă fiecare?

- În ce condiții se aplică Carta drepturilor fundamentale a UE statelor membre și cum demonstrați existența „legăturii" cu dreptul UE într-un caz concret?
- Comparați rolul CJUE cu rolul instanțelor naționale în protecția drepturilor: ce face fiecare și cum se completează?
- Ce înseamnă protecția jurisdicțională efectivă și care sunt elementele minime ale dreptului la un proces echitabil într-o cauză ce intră sub incidența dreptului UE?
- Cum funcționează interpretarea conformă și în ce situații se ajunge la neaplicarea normei interne contrare dreptului UE?
- De ce trimiterea preliminară este esențială pentru uniformizarea standardelor privind drepturile omului în UE și ce efecte produce hotărârea CJUE?
- Care este contribuția Comisiei Europene, a Parlamentului European și a FRA la protecția drepturilor și care sunt limitele fiecăruia?
- Explicați legătura dintre protecția drepturilor și mecanismele privind statul de drept (art. 7 TUE, condiționalitate, rapoarte anuale): de ce sunt relevante pentru drepturi?
- Alegeți una dintre provocările actuale (migrație/azil, drepturi digitale, nediscriminare, crize) și arătați cum se aplică testul proporționalității pentru a evalua legitimitatea unei restrângeri a unui drept.

Bibliografie:

Uniunea Europeană. (2012). Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2012/C 326/02). Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C 326, 391–407. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj%3AJOC_2012_326_R_0391_01

Consiliul Uniunii Europene. (2007). Regulamentul (CE) nr. 168/2007 din 15 februarie 2007 de înființare a Agenției Uniunii Europene pentru Drepturi Fundamentale. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 53, 1–14. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/168/oj/eng

Comisia Europeană. (2024, 24 iulie). Raportul privind statul de drept 2024 – comunicare și capitole de țară. https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

Fuerea, A. (2016). Dreptul Uniunii Europene: principii, acțiuni, libertăți. Universul Juridic. https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/dreptul-uniunii-europene-fuerea-extras.pdf

TEMA X: DEMOCRAȚIE EUROPEANĂ, PRINCIPIUL SUBSIDIARITĂȚII ȘI INTEGRAREA DIFERENȚIATĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ.

10.1. Democrația în Uniunea Europeană: fundamentele legitimității democratice și configurarea arhitecturii instituționale.
10.2. Principiile subsidiarității și proporționalității: conținut normativ, mecanisme de control și aplicare practică în procesul decizional european.
10.3. Integrarea diferențiată în Uniunea Europeană: fundament teoretic, forme de manifestare și instrumente juridico-instituționale.
10.4. Implicații asupra guvernanței europene și perspective privind evoluția viitoare a procesului de integrare.
10.5. Dimensiunea deliberativă a democrației europene și consolidarea spațiului public european: transparență, comunicare instituțională și combaterea dezinformării.

Scopul temei: este de a clarifica modul în care democrația este construită și funcționează în Uniunea Europeană în cadrul unei arhitecturi instituționale multinivel, de a explica semnificația și utilizarea principiilor subsidiarității și proporționalității în procesul decizional european și de a analiza integrarea diferențiată ca instrument prin care UE gestionează diversitatea internă, extinderea și crizele. În final, studenții trebuie să poată înțelege cum aceste elemente influențează legitimitatea, coeziunea, solidaritatea și direcțiile viitoare ale proiectului de integrare.

Obiectivele temei: După studierea temei, studenții vor putea:

- să explice conceptul de legitimitate democratică în UE și să distingă între democrația reprezentativă și democrația participativă;
- să descrie rolul Parlamentului European și al Consiliului în reprezentarea cetățenilor, respectiv a statelor membre, precum și contribuția parlamentelor naționale;
- să identifice cauzele frecvente ale percepției de „deficit democratic" și să evalueze rolul comunicării publice și al încrederii în consolidarea legitimității UE;

- să definească subsidiaritatea și să argumenteze rațiunea ei în distribuirea competențelor între nivelul european și cel național/local;
- să aplice, la nivel conceptual, testul subsidiarității și să explice de ce justificarea din propunerile legislative este decisivă;
- să descrie mecanismul de avertisment timpuriu (cartonaș galben/portocaliu) și rolul parlamentelor naționale în controlul subsidiarității;
- să explice principiul proporționalității și să evalueze dacă intervenția UE este calibrată în raport cu scopul și cu alternative mai puțin intruzive;
- să definească integrarea diferențiată și să distingă formele principale (opt-out, cooperare consolidată, cercuri concentrice), utilizând exemple relevante;
- să evalueze avantajele și riscurile integrării diferențiate pentru unitatea UE, solidaritate și coeziune, formulând scenarii plauzibile privind evoluția integrării europene.

10.1. Democrația în Uniunea Europeană: fundamentele legitimității democratice și configurarea arhitecturii instituționale.

Democrația în Uniunea Europeană se distinge printr-o trăsătură structurală esențială: legitimitatea nu derivă dintr-o singură sursă politică, așa cum se întâmplă, în mod obișnuit, în cadrul unui stat. Ea se formează printr-o combinație între reprezentarea cetățenilor și reprezentarea statelor, completată de mecanisme de participare și de control, care funcționează simultan la nivel european și național. Din această perspectivă, legitimitatea UE poate fi descrisă ca una compusă sau multinivel: individul este, în același timp, membru al unei comunități politice naționale și cetățean al Uniunii, iar procesul decizional trebuie să rămână inteligibil, justificabil și controlabil în ambele registre.

În această logică, Uniunea nu are ca obiectiv înlocuirea democrațiilor naționale, ci construirea unui nivel de guvernanță comună în care politicile colective să fie adoptate în condiții de transparență, responsabilitate și control democratic. Modelul european reflectă necesitatea de a integra interese sociale, economice și politice diferite, fără a elimina pluralismul și specificul național. Prin urmare, instituțiile sunt proiectate nu pentru a reproduce mecanic structura unui stat, ci pentru a echilibra diversitatea

internă și pentru a transforma negocierea politică într-un cadru juridic comun.

Dimensiunea reprezentativă a democrației europene este vizibilă, în primul rând, prin alegerea directă a Parlamentului European de către cetățeni. Parlamentul participă la adoptarea legislației, exercită funcții bugetare și de control asupra Comisiei, contribuind astfel la consolidarea responsabilității politice la nivel european. În același timp, reprezentarea se realizează și prin Consiliu și Consiliul European, unde guvernele statelor membre – care la rândul lor derivă din alegeri naționale – participă la elaborarea deciziilor. Această dublă reprezentare explică de ce UE nu funcționează ca un parlament național clasic: deciziile sunt rezultatul interacțiunii dintre legitimitatea cetățenilor (prin Parlament) și legitimitatea statelor (prin guvernele lor în Consiliu), ceea ce conferă procesului o complexitate specifică.

Democrația participativă completează reprezentarea, mai ales în contexte în care politicile europene sunt tehnice și efectele lor se resimt direct în viața cotidiană. Participarea presupune consultări publice, dialog cu societatea civilă, petiții, audieri, inițiative cetățenești și alte forme prin care instituțiile sunt obligate să ia în considerare argumente provenite din afara cercului politic. Un exemplu util din perspectiva înțelegerii practice este cel al reglementărilor privind mediul sau protecția consumatorilor: înainte de adoptarea normelor, instituțiile pot consulta organizații de specialitate, mediul academic, asociații profesionale și cetățeni. Chiar dacă participarea nu elimină conflictul de interese, ea sporește obligația de justificare și reduce riscul ca decizia să fie percepută drept impusă arbitrar.

În discuțiile despre legitimitate apare frecvent ideea „deficitului democratic", care trebuie tratată atât ca problemă structurală, cât și ca problemă de percepție. Pentru cetățean, procesul decizional european poate părea distant și opac deoarece include etape tehnice, comitete, negocieri interinstituționale și compromisuri între state. Prin urmare, democrația în UE nu este evaluată exclusiv prin existența alegerilor europene, ci și prin transparență, acces la informație, motivarea actelor și existența unor mecanisme reale de control, inclusiv jurisdicțional. Legitimitatea europeană nu este un dat static, ci se construiește continuu prin calitatea procedurilor și prin capacitatea instituțiilor de a explica de ce o regulă este necesară și proporțională.

Parlamentul European este actorul central al democrației reprezentative la nivelul UE, nu doar prin faptul că este ales direct, ci și prin funcțiile sale reale. El participă la adoptarea actelor legislative împreună cu Consiliul, are competențe bugetare și exercită control politic asupra Comisiei prin audieri, întrebări, rezoluții și mecanisme de responsabilizare. Într-o lectură realistă, Parlamentul reprezintă spațiul în care pluralismul politic european capătă formă instituțională: grupuri politice, negocieri, amendamente și dezbateri publice care transformă valori și interese concurente în norme juridice și condiții de aplicare. Mai ales în domenii sensibile – protecția datelor, libertatea de exprimare, securitatea – Parlamentul poate insista asupra garanțiilor, asupra evaluărilor de impact și asupra justificărilor riguroase, contribuind astfel la „democratizarea" deciziei tehnice.

În același timp, parlamentele naționale rămân indispensabile pentru legitimitatea UE, deoarece Uniunea funcționează în interiorul statelor membre și depinde de acestea pentru implementare și acceptare politică. Contribuția parlamentelor naționale este dublă. În primul rând, ele controlează guvernele în afacerile europene: pot solicita mandate de negociere, pot cere explicații și pot evalua dacă pozițiile adoptate în Consiliu reflectă interesul public și angajamentele politice interne. În al doilea rând, ele au un rol formal în controlul subsidiarității, putând reacționa atunci când consideră că intervenția UE într-un domeniu ar fi mai bine realizată la nivel național sau local. În termeni practici, parlamentele naționale funcționează ca o „ancoră" democratică, reducând distanța dintre decizia europeană și spațiul politic intern.

Pentru ca democrația europeană să fie credibilă, instituțiile trebuie să fie nu doar reprezentative, ci și responsabile. Aceasta presupune transparență în procesul decizional: acces la documente, publicarea propunerilor legislative, motivarea actelor, consultări, rapoarte de impact și dezbateri politice. În viața reală, transparența nu este un simplu element administrativ, ci o condiție a controlului democratic: fără vizibilitate asupra deciziei, nu există evaluare a legitimității și nici responsabilitate politică. Relația dintre Parlamentul European și Comisie devine aici centrală: Comisia trebuie să își justifice opțiunile, iar Parlamentul poate reacționa politic atunci când direcția promovată nu este acceptabilă social sau nu este compatibilă cu valorile Uniunii.

Totuși, trebuie acceptată și o realitate structurală: negocierea europeană implică multe instituții și state, iar unele etape sunt inevitabil mai puțin vizibile publicului larg. În acest context, accentul pe responsabilitate, justificare și control devine decisiv: chiar dacă nu toate negocierile pot fi urmărite în detaliu, rezultatul trebuie să fie inteligibil, argumentat și supus controlului juridic, acolo unde este cazul. În plus, consolidarea democrației europene depinde de comunicare: dacă UE rămâne asociată unui limbaj tehnic inaccesibil, se creează spațiu pentru interpretări simplificatoare („Bruxelles impune"), în timp ce realitatea arată că guvernele naționale participă activ la decizie.

Încrederea publică se construiește atât prin proceduri (transparență, control, responsabilitate), cât și prin performanță (capacitatea de a produce soluții). Crizele au arătat această tensiune: se cere eficiență rapidă, dar tocmai viteza poate reduce deliberarea democratică. În fine, fragmentarea spațiului public european rămâne o provocare: dezbaterile sunt preponderent naționale, iar temele europene sunt filtrate prin politici interne, ceea ce limitează apariția unei opinii publice europene coerente. Dintr-o perspectivă academică, concluzia realistă este că democrația UE se construiește într-un cadru multilingv și multinivel, iar consolidarea ei presupune transparență, educație civică europeană, comunicare mai clară și implicarea activă a parlamentelor naționale.

10.2. Principiile subsidiarității și proporționalității: conținut normativ, mecanisme de control și aplicare practică în procesul decizional european.

Subsidiaritatea constituie unul dintre principiile-cheie prin care Uniunea încearcă să combine legitimitatea democratică cu eficiența guvernanței. Ideea de bază este că UE ar trebui să intervină numai atunci când obiectivele unei acțiuni nu pot fi realizate suficient de bine de statele membre și pot fi atinse mai eficient la nivelul Uniunii. Prin urmare, subsidiaritatea nu are semnificația unei opoziții față de integrare, ci exprimă un criteriu de repartizare a deciziei: care este nivelul optim de intervenție – european, național sau local?

Rațiunea subsidiarității este dublă. În plan democratic, decizia luată mai aproape de cetățean este, de regulă, mai ușor de controlat și mai sensibilă la particularități sociale și instituționale. În plan practic, există

domenii în care acțiunea la nivel național este mai eficientă datorită contextului local, tradițiilor juridice și capacității administrative. În schimb, în domenii cu efecte transfrontaliere, cu risc de fragmentare a pieței interne sau cu externalități între state, acțiunea unilaterală a statelor poate fi insuficientă. În aceste situații, subsidiaritatea justifică intervenția UE pentru a garanta coerență, standarde comune și funcționarea eficientă a politicilor comune.

Exemplul protecției mediului și al protecției consumatorilor ilustrează bine logica: standarde complet divergente ar putea produce competiție neloială și ar crea un nivel inegal de protecție. În astfel de cazuri, un cadru comun european poate ridica standardul general și poate reduce exploatarea diferențelor dintre regimuri. În schimb, în domenii profund legate de organizarea internă (de exemplu, anumite componente ale politicilor educaționale sau sociale), subsidiaritatea impune prudență și justificare riguroasă.

Subsidiaritatea devine relevantă juridic și politic tocmai prin faptul că nu rămâne o formulă abstractă. Instituțiile UE, atunci când propun un act legislativ, trebuie să ofere o justificare explicită: de ce este necesară acțiunea la nivel european și de ce statele nu ar putea atinge obiectivele în mod suficient. Justificarea transformă subsidiaritatea într-un criteriu verificabil: nu este suficientă afirmația că „nivelul european este preferabil", ci trebuie demonstrat prin argumente precum efectele transfrontaliere, riscul de fragmentare, economiile de scară sau necesitatea unui standard comun de protecție.

Această justificare este esențială și pentru controlul democratic. Parlamentul European și parlamentele naționale pot evalua argumentele și pot contesta, în mod politic și instituțional, oportunitatea intervenției UE. Mai mult, justificarea contribuie la transparență: cetățeanul poate înțelege de ce UE acționează și poate aprecia dacă argumentele sunt convingătoare. Atunci când justificarea este slabă, se alimentează percepția de centralizare excesivă și se fragilizează legitimitatea politică.

Pentru operaționalizarea controlului subsidiarității, tratatele au consacrat mecanismul de avertisment timpuriu. Parlamentele naționale pot analiza proiectele legislative și pot transmite opinii motivate dacă consideră că propunerea încalcă subsidiaritatea. Dacă se atinge un anumit prag de opinii, se activează ceea ce în limbaj uzual se numește „cartonaș galben"

sau „cartonaș portocaliu". Mecanismul nu echivalează automat cu blocarea legislației, dar obligă instituțiile UE să reacționeze: să reanalizeze propunerea, să o modifice ori să întărească justificarea. Astfel, subsidiaritatea devine o discuție instituțională reală, iar parlamentele naționale capătă o voce formală în procesul legislativ european, consolidând dimensiunea democratică multinivel.

Proporționalitatea completează subsidiaritatea. Dacă subsidiaritatea indică „cine" ar trebui să acționeze, proporționalitatea indică „în ce măsură" ar trebui să acționeze. Principiul impune ca acțiunea UE să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor tratatelor. Chiar dacă intervenția la nivel european este justificată, ea trebuie calibrată: adecvată scopului, necesară și echilibrată în raport cu impactul asupra statelor, actorilor economici și cetățenilor.

În practică, proporționalitatea se reflectă în alegerea instrumentului juridic și în intensitatea obligațiilor. Uneori, o directivă poate fi suficientă, lăsând statelor flexibilitate de implementare; alteori, un regulament uniform este necesar pentru a evita fragmentarea. Proporționalitatea se vede și în configurarea normei: stabilirea standardelor minime, recunoașterea unor excepții justificate, crearea unei marje de adaptare și evitarea reglementării excesiv de detaliate atunci când aceasta produce costuri disproporționate. O dimensiune importantă este analiza alternativelor: dacă obiectivul poate fi atins printr-o măsură mai puțin intruzivă, aceasta ar trebui preferată. În acest fel, subsidiaritatea și proporționalitatea funcționează împreună ca filtre ale legitimității: unul stabilește nivelul adecvat al intervenției, celălalt stabilește intensitatea adecvată.

10.3. Integrarea diferențiată în Uniunea Europeană: fundament teoretic, forme de manifestare și instrumente juridico-instituționale.

Integrarea diferențiată reprezintă un răspuns pragmatic al Uniunii Europene la diversitatea internă: statele membre nu au întotdeauna același ritm de integrare, aceeași capacitate administrativă și nici același nivel de acceptare politică pentru aprofundarea cooperării. Pe măsură ce UE s-a extins, diferențele de dezvoltare economică, de tradiții administrative și de sensibilități politice au crescut, iar ideea unei uniformități totale a devenit, în anumite domenii, dificil de aplicat. Integrarea diferențiată ofe-

ră o soluție de compromis: permite avansarea unui grup de state într-un domeniu, fără a obliga toate statele să participe simultan.

Divergențele pot avea cauze economice (capacitatea de a intra într-un regim monetar comun), politice (nivelul de acceptare a transferului de competențe), instituționale (pregătirea administrației) sau juridice (compatibilitatea cu ordinea constituțională internă). În asemenea condiții, integrarea uniformă ar risca paralizia, deoarece ar presupune consens complet într-un sistem în care consensul este adesea dificil. Prin urmare, integrarea diferențiată reduce riscul de blocaj: statele pregătite pot avansa, iar celelalte pot adera ulterior, când condițiile interne o permit.

Crizele au accelerat această logică. În momente de presiune (economică, sanitară, energetică, de securitate), nevoia de reacție rapidă poate intra în conflict cu divergențele dintre state. Integrarea diferențiată devine un instrument de adaptare: permite răspunsuri comune într-un cerc restrâns, cu posibilitatea extinderii ulterioare. Totuși, această flexibilitate schimbă dinamica politică și ridică întrebări privind solidaritatea, coeziunea și egalitatea între membri.

Integrarea diferențiată poate fi configurată prin mai multe forme. Opt-out-ul presupune neparticiparea unui stat la o anumită politică sau regim juridic, în baza unor aranjamente stabilite. Rațiunea este evitarea blocajului: proiectul comun poate avansa fără a forța statul respectiv să accepte imediat reguli pe care nu le poate sau nu le dorește. În plan democratic, opt-out-ul poate fi justificat prin specificul politic intern; în plan instituțional, el este o concesie pentru menținerea funcționalității Uniunii.

Cooperarea consolidată este o formă structurată, prevăzută de tratate, prin care un grup de state aprofundează cooperarea într-un domeniu, în cadrul instituțional al UE și cu respectarea unor condiții. Elementul definitoriu este că nu se creează o „alianță externă", ci se păstrează cadrul juridic al Uniunii, iar mecanismul rămâne deschis altor state care doresc să se alăture ulterior. Această formă exprimă un echilibru între flexibilitate și evitarea fragmentării.

Modelul cercurilor concentrice este o reprezentare analitică: un nucleu avansează în anumite domenii, în timp ce alte state rămân în cercuri mai largi, participând la niveluri diferite de integrare. Metafora este utilă didactic pentru a arăta că integrarea nu este mereu uniformă, însă poate fi politică sensibilă, deoarece sugerează o UE ierarhizată.

Exemplele sunt indispensabile pentru înțelegere. Spațiul Schengen ilustrează integrarea aprofundată în domeniul circulației și cooperării polițienești, cu participare graduală și condiționată. Zona euro reflectă integrarea diferențiată determinată de criterii economice și instituționale: participarea presupune îndeplinirea unor condiții și capacitatea de a funcționa într-un regim monetar comun. Cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne oferă exemple de participare variabilă, influențată de sensibilități privind suveranitatea, securitatea și drepturile fundamentale, ceea ce impune, în mod necesar, garanții procedurale și standarde de protecție.

Avantajele integrării diferențiate sunt evidente: ea permite progres și evită paralizia decizională, oferind flexibilitate și posibilitatea unei integrări graduale. În același timp, riscurile sunt substanțiale. Fragmentarea normativă poate genera confuzie pentru cetățeni și întreprinderi, iar percepția unui „nucleu" și a unei „periferii" poate slăbi coeziunea politică. Solidaritatea poate fi afectată dacă diferențierea este interpretată ca distribuire inegală a beneficiilor sau a responsabilităților. Prin urmare, integrarea diferențiată trebuie gestionată cu criterii clare: deschidere pentru aderare ulterioară, protejarea pieței interne, evitarea discriminărilor și prevenirea transformării diferențelor temporare în separări structurale.

10.4. Implicații asupra guvernanței europene și perspective privind evoluția viitoare a procesului de integrare.

Integrarea diferențiată nu este doar o soluție tehnică de depășire a blocajelor, ci un fenomen care poate reconfigura guvernanța UE. Un prim efect se resimte asupra unității juridice. Ordinea juridică a Uniunii se bazează pe ideea unui cadru comun aplicabil uniform, astfel încât piața internă, drepturile cetățenilor și predictibilitatea juridică să nu depindă de geografie. Diferențierea introduce însă stratificări: regimuri distincte, termene diferite, obligații diferite și uneori mecanisme de control diferite. Pentru cetățean, efectul poate fi confuz: anumite drepturi sau facilități funcționează într-un stat și nu în altul, iar explicația devine mai complexă decât simpla apartenență la UE.

Din punct de vedere politic, statele care participă la regimuri aprofundate tind să dezvolte coordonare mai strânsă, inclusiv informală.

Aceasta poate produce politici mai coerente, dar poate alimenta percepția că agenda este stabilită într-un cerc restrâns, iar restul statelor doar se adaptează. Într-o Uniune întemeiată pe egalitate între membri, această percepție poate genera distanțare politică și scăderea încrederii.

Pentru statele mici, diferențierea generează o dilemă. Flexibilitatea le poate proteja de asumări premature și le oferă timp pentru consolidarea capacității administrative. Totuși, există riscul de marginalizare dacă standardele și direcțiile strategice sunt definite predominant de un nucleu. În practică, participarea la regimuri avansate implică costuri de adaptare: infrastructură, digitalizare, formare profesională, reforme administrative. Aici, politica de coeziune capătă o funcție strategică: ea nu este doar instrument economic, ci și mecanism de convergență care susține unitatea politică a Uniunii. Dacă diferențierea se extinde fără convergență reală, inegalitățile se adâncesc, iar coeziunea devine fragilă.

Diferențierea influențează și extinderea. Pentru statele candidate, flexibilitatea poate însemna integrare graduală, realistă, cu etape sectoriale. Însă există și un risc: dacă diferențierea devine excesivă, aderarea poate produce, de facto, un statut prelungit de „membri în cerc exterior", fără acces deplin la beneficiile și influența decizională comparabilă cu a statelor din nucleu. Această perspectivă poate reduce atractivitatea proiectului european și poate slăbi motivația reformelor.

În raport cu vecinătatea, diferențierea se intersectează cu politica de parteneriat: acorduri, cooperare sectorială, condiționalitate. UE poate permite participarea la anumite politici sau adoptarea de standarde fără calitatea de membru, însă acest lucru trebuie gestionat cu claritate strategică. Dacă se oferă prea multe formule de „integrare fără aderare" fără un orizont previzibil, apare ambiguitate și potențială frustrare. În același timp, dacă condiționalitatea este percepută ca arbitrară, rezistența politică crește. De aceea, diferențierea, extinderea și vecinătatea depind de criterii clare și comunicare transparentă.

Viitorul integrării europene este adesea discutat în scenarii, iar integrarea diferențiată apare în majoritatea lor. Un scenariu este consolidarea unui nucleu în domenii strategice (securitate, apărare, energie, fiscalitate, politică industrială), cu o UE evoluând prin cercuri. Avantajul ar fi capacitatea de acțiune rapidă; riscul ar fi accentuarea ierarhiilor. Un al doilea

scenariu este reforma instituțională pentru reducerea nevoii de diferențiere, prin extinderea votului cu majoritate calificată în anumite domenii, astfel încât blocajele să fie depășite fără „cluburi" interne. Totuși, această reformă este dificilă politic, fiindcă atinge sensibilități de suveranitate.

Formula „Europa cu mai multe viteze" trebuie înțeleasă, în mod riguros, ca având două interpretări distincte. Poate descrie o cale spre convergență, în care toți ajung treptat la același nivel, sau poate descrie o structură permanent diferențiată, în care vitezele rămân diferite. Diferența dintre aceste interpretări este decisivă pentru coeziune: diferențierea temporară și deschisă poate gestiona diversitatea; diferențierea permanentă și opacă poate slăbi unitatea politică.

În concluzie, integrarea diferențiată nu este nici un panaceu, nici un pericol inevitabil. Ea este un instrument de guvernanță într-o Uniune diversă. Efectele sale depind de modul de utilizare: criterii clare, deschidere pentru aderare ulterioară, mecanisme de convergență și o atenție constantă pentru coeziunea democratică. Atunci când aceste condiții sunt îndeplinite, diferențierea poate susține capacitatea UE de a avansa fără a-și pierde identitatea de comunitate de valori și reguli comune.

10.5. Dimensiunea deliberativă a democrației europene și consolidarea spațiului public european: transparență, comunicare instituțională și combaterea dezinformării.

O înțelegere completă a democrației în Uniunea Europeană ar rămâne incompletă dacă s-ar limita la arhitectura instituțională și la regulile formale de adoptare a deciziilor. În practică, legitimitatea democratică depinde și de existența unui spațiu public european funcțional, în care deciziile sunt discutate, explicate și contestate în mod informat. Această dimensiune deliberativă este esențială deoarece UE guvernează prin norme complexe, cu impact transversal, iar cetățenii pot accepta sau respinge politicile comune nu doar în funcție de conținut, ci și în funcție de felul în care înțeleg procesul decizional și de nivelul de încredere pe care îl acordă instituțiilor.

În mod tradițional, democrația se sprijină pe un circuit relativ clar: alegeri – guvernare – responsabilitate. În UE, acest circuit este mai fragmentat. Decizia europeană se formează prin negocieri între instituții și state, iar responsabilitatea se poate „dilua" în percepția publică: cetățeanul

nu distinge întotdeauna cine a propus măsura, cine a amendat-o, cine a blocat-o sau cine a negociat compromisurile. În aceste condiții, comunicarea publică devine un element structural al guvernanței democratice. Nu este vorba despre „PR instituțional", ci despre capacitatea sistemului de a furniza informații accesibile, verificabile și comparabile, astfel încât cetățeanul să poată evalua legitimitatea și eficiența acțiunii europene.

Un obstacol major îl reprezintă fragmentarea spațiului public. Dezbaterile sunt, în mare parte, naționale, iar temele UE sunt prezentate prin filtrul politicilor interne. În practică, aceeași inițiativă europeană poate fi descrisă în moduri complet diferite în state diferite, în funcție de interesele guvernului, de polarizarea politică sau de logica mediatică. Această fragmentare slăbește formarea unei opinii publice europene coerente și face dificilă apariția unui „demos" european în sens clasic. Totuși, UE încearcă să compenseze această limitare prin mecanisme de transparență, acces la documente, comunicare instituțională și prin stimularea dialogului cu societatea civilă.

Transparența joacă aici un rol dublu. Pe de o parte, permite controlul: dacă documentele sunt accesibile, pozițiile instituțiilor sunt publice, iar raționamentul legislativ este motivat, atunci decizia devine verificabilă. Pe de altă parte, transparența are o funcție de disciplinare: actorii instituționali sunt constrânși să argumenteze și să justifice, reducând riscul ca decizia să fie percepută ca arbitrară. Totuși, transparența formală nu este întotdeauna suficientă. Accesul la documente nu garantează înțelegerea, iar documentele UE sunt frecvent tehnice. De aceea, o problemă de fond a democrației europene este traducerea tehnicului în inteligibil, fără a deforma conținutul.

În ultimii ani, această dimensiune deliberativă a fost puternic influențată de fenomenul dezinformării și de competiția informațională. Pentru UE, dezinformarea nu este doar o problemă mediatică, ci și una de guvernanță democratică: dacă spațiul public este inundat de narative false despre instituții, politici sau drepturi, atunci procesul democratic este afectat, pentru că preferințele politice se formează pe baze distorsionate. În domenii precum migrația, securitatea, sănătatea publică, sancțiunile economice sau extinderea, dezinformarea poate intensifica polarizarea, poate eroda încrederea în instituții și poate slăbi coeziunea între statele membre.

Răspunsul democratic la dezinformare trebuie construit cu grijă, pentru a evita o tensiune periculoasă: pe de o parte, există necesitatea protejării integrității spațiului public; pe de altă parte, există obligația de a respecta libertatea de exprimare și pluralismul. Din această cauză, soluțiile legitime într-o ordine democratică nu pot fi reduse la interdicții generale, ci trebuie să includă instrumente precum: creșterea transparenței privind sursele și finanțarea conținutului, consolidarea alfabetizării media, sprijinirea jurnalismului de calitate, cooperarea cu platformele în limitele drepturilor fundamentale și dezvoltarea unor mecanisme de verificare și reacție rapidă la campanii coordonate. În plan juridic, criteriile rămân cele consacrate în UE: legalitate, scop legitim, necesitate și proporționalitate, plus garanții procedurale și control independent.

Un element relevant în acest context este rolul societății civile și al mediului academic. Într-o democrație multinivel, instituțiile nu pot construi singure legitimitatea; ele au nevoie de intermediari credibili care să explice, să critique și să contextualizeze politicile. Universitățile, think-tank-urile, organizațiile de profil și presa pot contribui la consolidarea deliberării publice prin analize independente și prin traducerea dezbaterii juridice în argumente accesibile. În același timp, această infrastructură deliberativă reduce spațiul pentru manipulare, deoarece oferă repere alternative față de narațiunile simplificatoare.

În concluzie, democrația europeană nu se epuizează în proceduri și instituții. Ea depinde și de calitatea spațiului public: cât de informată este dezbaterea, cât de transparente sunt deciziile, cât de bine este înțeles lanțul responsabilității și cât de rezistentă este societatea la dezinformare. Consolidarea acestei dimensiuni deliberative este, în ultimă instanță, o condiție pentru legitimitatea UE: cetățenii pot susține proiectul de integrare atunci când înțeleg nu doar „ce" decide UE, ci și „de ce" și „cum" decide.

Probleme de recapitulare

- Explicați ce înseamnă legitimitate democratică în UE și de ce este considerată „multinivel" (cetățeni + state membre).
- În ce mod democrația reprezentativă se reflectă în rolul Parlamentului European și al Consiliului și ce tip de control democratic rezultă din această combinație?

- Care este diferența dintre democrația reprezentativă și democrația participativă în UE și prin ce instrumente concrete se exprimă participarea?
- De ce transparența este o condiție pentru responsabilitate politică în UE? Indicați două situații în care lipsa transparenței poate slăbi încrederea publică.
- Analizați critic ideea de „deficit democratic": care sunt cauzele principale și ce soluții instituționale/parlamentare pot reduce acest deficit?
- Definiți principiul subsidiarității și explicați rațiunea lui: când este „mai bine" să acționeze UE și când statele membre?
- Ce presupune testul subsidiarității și de ce justificarea din actele UE este esențială pentru legitimitate și control?
- Descrieți mecanismul de avertisment timpuriu al parlamentelor naționale (cartonaș galben/portocaliu): ce urmărește și ce efecte produce în procesul legislativ?
- Explicați principiul proporționalității și oferiți un exemplu de măsură europeană care ar putea fi considerată disproporționată, indicând alternativa mai puțin intruzivă.
- Explicați conceptul de integrare diferențiată și comparați avantajele și riscurile sale pentru unitatea și solidaritatea UE.

Bibliografie:

European Union. (2008). Consolidated version of the Treaty on European Union: Article 10 (Provisions on democratic principles). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A12008M010%3AEN%3AHTML

European Union. (2008). Consolidated version of the Treaty on European Union: Article 5 (Principles of conferral, subsidiarity and proportionality). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A12008M005%3AEN%3AHTML

European Union. (2008). Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F02%3AEN%3AHTML

TEMA XI: SPAȚIUL DE LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE (SLSJ).

11.1. Conceptul, obiectivele și fundamentul juridic al Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție în cadrul Uniunii Europene
11.2. Politicile privind gestionarea frontierelor externe, regimul vizelor, azilul și imigrația în arhitectura SLSJ
11.3. Cooperarea judiciară europeană în materie civilă și penală: instrumente, mecanisme și evoluții recente
11.4. Configurația instituțională a SLSJ, mecanismele de aplicare și provocările funcționale contemporane
11.5. Dialectica libertate–securitate–drepturi fundamentale în SLSJ: analiză critică și perspective de consolidare normativă
11.6. Republica Moldova și Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție al Uniunii Europene: procesul de convergență legislativă și dificultăți de implementare instituțională

Scopul temei: este de a prezenta, într-o manieră integrată și aplicată, logica și funcționarea Spațiului de libertate, securitate și justiție (SLSJ) ca nucleu al integrării europene în domeniul afacerilor interne și al cooperării judiciare, subliniind relația de interdependență dintre libera circulație și cerințele de securitate, dezvoltarea politicilor comune privind frontierele, vizele, azilul și imigrația, consolidarea cooperării judiciare în materie civilă și penală, rolul instituțiilor și agențiilor UE, precum și setul de garanții care asigură respectarea drepturilor fundamentale, astfel încât studenții să înțeleagă atât rațiunea politică a acestui spațiu, cât și mecanismele juridice prin care el este implementat și controlat.

Obiectivele temei: După studierea temei, studenții vor putea:

- să definească noțiunea de spațiu de libertate, securitate și justiție și să explice rolul său în arhitectura Uniunii Europene;
- să identifice temeiurile juridice și principiile care guvernează funcționarea SLSJ și să explice particularitățile competențelor UE în acest domeniu;
- să descrie relația dintre Schengen, eliminarea controalelor la frontierele interne și responsabilitatea comună pentru frontierele externe;

- să prezinte liniile majore ale politicilor UE privind vizele, azilul și imigrația, evidențiind tensiunile dintre eficiență administrativă, solidaritate între state și protecția drepturilor;
- să distingă cooperarea judiciară civilă de cea penală, explicând logica recunoașterii reciproce și instrumentele specifice;
- să explice standardele minime privind drepturile procedurale (dreptul la apărare, proces echitabil, protecția victimelor) aplicabile în cooperarea judiciară;
- să argumenteze rolul agențiilor și rețelelor relevante (Europol, Eurojust, Frontex, EUAA) în coordonare, schimb de informații și sprijin operațional;
- să descrie rolul CJUE și al instanțelor naționale în interpretarea uniformă a dreptului UE și în garantarea remediilor efective în domeniul SLSJ;
- să analizeze critic provocările actuale ale SLSJ (migrație, crimă organizată, terorism, presiuni asupra statului de drept) și să formuleze argumente juridice privind echilibrul libertate–securitate–justiție.

11.1. Conceptul, obiectivele și fundamentul juridic al Spațiului de Libertate, Securitate și Justiție în cadrul Uniunii Europene.

Spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ) exprimă una dintre construcțiile cele mai complexe ale Uniunii Europene, deoarece încearcă să transforme libertatea de circulație într-o realitate sustenabilă din perspectiva securității și coerentă din perspectiva justiției. Într-o Uniune în care mobilitatea persoanelor este un element structural al pieței interne și al cetățeniei europene, nu este suficient ca frontierele interne să fie deschise; este necesar ca riscurile asociate mobilității să fie gestionate prin politici comune și ca drepturile și obligațiile să fie aplicate eficient dincolo de granițe. De aceea, SLSJ nu trebuie privit ca o sumă de politici separate, ci ca o arhitectură integrată în care libertatea, securitatea și justiția se condiționează reciproc.

Libertatea are un conținut plural. Ea include, în sens clasic, libera circulație și dreptul persoanei de a se stabili, a munci, a studia sau a desfășura activități economice în alt stat membru. În același timp, în logica UE, libertatea are o dimensiune de drepturi fundamentale: viața privată, protec-

ția datelor, libertatea de exprimare, libertatea de asociere și dreptul la un proces echitabil sunt elemente care definesc calitatea unui spațiu politic democratic. Securitatea, în acest context, se referă la capacitatea statelor și a Uniunii de a preveni și combate riscuri transfrontaliere: criminalitatea organizată, terorismul, traficul de persoane, fraudele, criminalitatea cibernetică sau migrația neregulată exploatată de rețelele de trafic. Justiția reprezintă componenta care transformă libertatea și securitatea în realități juridice gestionabile: cooperare între instanțe, recunoașterea hotărârilor, transferul probelor, coordonarea procurorilor, standarde procedurale comune și mecanisme de control jurisdicțional.

În plan practic, logica SLSJ se observă în situații cotidiene. Mutarea unei familii într-un alt stat membru poate genera litigii privind custodia copilului, recunoașterea unor acte, drepturi sociale sau executarea unor hotărâri. O infracțiune comisă online într-o jurisdicție și resimțită în alta presupune cooperare rapidă pentru identificarea autorului și obținerea probelor. O măsură de securitate adoptată în context de criză ridică întrebări despre proporționalitate și despre efectele asupra libertății de circulație ori asupra vieții private. SLSJ este conceput tocmai pentru a administra aceste tensiuni în cadrul unei ordini juridice comune: libertatea trebuie să fie efectivă, securitatea trebuie să fie legală și controlabilă, iar justiția trebuie să depășească limitele unei perspective exclusiv naționale.

Evoluția SLSJ reflectă transformarea UE dintr-o construcție orientată preponderent spre economie într-o uniune în care mobilitatea persoanelor a impus, treptat, politici comune în domenii tradițional sensibile. Inițial, cooperarea în azil, imigrație, poliție și justiție penală a fost în mare parte interguvernamentală: statele colaborau, dar păstrau controlul asupra instrumentelor și deciziilor. Pe măsură ce s-a înțeles că libera circulație poate crea vulnerabilități dacă nu există coordonare reală, integrarea acestor politici s-a intensificat. Tratatul de la Amsterdam a consolidat comunitarizarea unor domenii, iar Tratatul de la Lisabona a întărit rolul instituțiilor UE și a extins procedurile legislative și jurisdicționale într-o manieră mai apropiată de metoda comunitară, amplificând controlul democratic și accesul la garanții juridice.

Funcționarea SLSJ se sprijină pe câteva principii-cheie. Recunoașterea reciprocă urmărește să reducă fricțiunea juridică dintre sisteme: ho-

tărârile și actele adoptate într-un stat membru trebuie să producă efecte în alt stat, în condiții clar definite, pentru a evita reluarea procedurilor și pentru a crește eficiența. Încrederea mutuală este premisa acestei logici: statele acceptă efectele actelor „din afară" pe baza presupunerii că celelalte sisteme respectă standarde comparabile de stat de drept și drepturi fundamentale. Totuși, această premisă rămâne fragilă atunci când apar probleme sistemice în unele state, iar tensiunea dintre eficiență și protecția drepturilor devine inevitabilă. Proporționalitatea funcționează ca filtru constant: măsurile adoptate în numele securității nu pot depăși ceea ce este necesar, iar drepturile fundamentale nu pot fi tratate ca variabile secundare. În acest sens, SLSJ este și un laborator al maturității juridice europene: combaterea riscurilor trebuie făcută fără a eroda standardele democratice.

Din perspectiva competențelor, SLSJ evidențiază specificul UE ca sistem multinivel. Uniunea are competențe pentru a adopta norme comune și a coordona politici privind azilul, imigrația, cooperarea judiciară și polițienească, managementul frontierelor externe sau schimbul de informații. Statele membre păstrează însă competențe sensibile: organizarea internă a sistemului judiciar, ordinea publică, securitatea națională, tradițiile procedurale. Această coexistență este inevitabilă și nu trebuie citită ca defect, dar produce fricțiuni: UE trebuie să demonstreze valoarea adăugată a intervenției sale (subsidiaritate), iar statele trebuie să accepte că problemele transfrontaliere nu pot fi gestionate exclusiv prin reflexe naționale.

11.2. Politicile privind gestionarea frontierelor externe, regimul vizelor, azilul și imigrația în arhitectura SLSJ.

Schengen este, pentru mulți cetățeni, expresia cea mai vizibilă a libertății europene: deplasarea fără controale la frontierele interne. Totuși, această libertate modifică geometria securității: dacă frontierele interne sunt relaxate, frontierele externe devin punctul de concentrare al controlului. De aici rezultă o logică esențială: eliminarea controalelor interne este sustenabilă doar dacă există un management coerent al frontierelor externe, proceduri comune și cooperare operațională între state. În lipsa acestei coerențe, statele pot recurge la reintroducerea temporară a controalelor interne, ceea ce arată fragilitatea echilibrului dintre libertate și securitate.

Managementul frontierelor externe include control, supraveghere, verificări și cooperare, dar într-un cadru juridic european el nu poate fi redus la ideea de „barieră". Controalele trebuie să respecte demnitatea persoanei, să fie nediscriminatorii și să includă garanții împotriva refuzurilor arbitrare. În practică, apar situații complexe: persoane vulnerabile, minorii neînsoțiți, urgențe, lipsa documentelor, suspiciuni de trafic. Standardizarea procedurilor este necesară pentru eficiență, dar ea trebuie să lase spațiu evaluării individuale, altfel riscul de încălcare a drepturilor crește.

Responsabilitatea comună este un principiu-cheie, dar distribuția sarcinilor este adesea asimetrică. Statele situate la frontierele externe suportă presiuni mai mari, în timp ce statele din interior pot percepe presiunea ca fiind „externalizată". Această asimetrie produce tensiuni privind solidaritatea și partajarea responsabilităților. În realitate, Schengen funcționează stabil doar când există sprijin reciproc: resurse, echipe, coordonare și mecanisme de compensare. În momente de criză, slăbirea solidarității se traduce rapid în măsuri unilaterale, reintroducerea controalelor interne și diminuarea încrederii mutuale.

Politica de vize reprezintă un instrument de gestionare a accesului, funcționând ca filtru prealabil între mobilitatea legitimă și riscurile asociate imigrației neregulate, securității sau utilizării frauduloase a documentelor. În același timp, politica de vize ilustrează tensiunea structurală dintre deschidere și control: mobilitatea este importantă pentru economie, educație, relații sociale, dar poate fi exploatată de rețele infracționale. Din acest motiv, UE urmărește coerență și predictibilitate, astfel încât criteriile să fie comparabile între state și să nu genereze practici divergente.

Sistemele de informații europene susțin această coerență prin furnizarea de date relevante pentru verificări și alerte. Ele cresc capacitatea de control și pot preveni fraude, dar ridică, inevitabil, probleme de protecție a datelor și drepturi digitale. Cu cât datele sunt colectate mai mult și interconectate mai intens, cu atât crește eficiența operațională, dar și riscul de supraveghere disproporționată, erori, profilare sau utilizări nejustificate. De aceea, cadrul juridic trebuie să includă garanții: acces diferențiat, limitarea scopului, reguli de păstrare, mecanisme de rectificare și control independent. În lipsa acestora, tehnologia poate produce o vulnerabilitate nouă: „erori sistemice" care afectează persoane fără o cale clară de remediu.

Sistemul european comun de azil a apărut din nevoia de a evita diferențe prea mari între state privind standardele de protecție și procedurile de examinare a cererilor. Fără un cadru comun, solicitantul ar fi atras către jurisdicțiile percepute ca mai favorabile, iar solidaritatea ar fi subminată. Totodată, o decizie în materie de azil are consecințe potențial dramatice, de aceea dimensiunea procedurală devine esențială: informare, audiere reală, interpret, asistență juridică, evaluare individuală, motivarea deciziei și posibilitatea contestării efective. Vulnerabilitatea solicitantului impune ajustări: minorii, victimele traficului sau persoanele traumatizate nu pot fi tratate identic într-o procedură standardizată fără risc de inechitate.

Distribuția responsabilității între state este unul dintre punctele cele mai sensibile. Statele de primă intrare sunt adesea supuse unei presiuni sporite, iar divergențele privind „cine gestionează" cererile și „cine suportă costurile" alimentează conflicte politice. În analiza academică, triada trebuie menținută constant: protecția persoanei, eficiența administrativă și solidaritatea interstatală. Dacă una dintre aceste dimensiuni este neglijată, întregul sistem devine instabil, iar consecințele se resimt inclusiv în funcționarea Schengen.

Politicile UE privind imigrația trebuie citite prin două planuri complementare. Pe de o parte, imigrația legală răspunde nevoilor economice și demografice, facilitând canale ordonate pentru muncă, studii, cercetare și reîntregirea familiei. Pe de altă parte, combaterea imigrației neregulate implică prevenție, cooperare cu state terțe, combaterea traficului și proceduri de returnare. Returnarea este, însă, una dintre cele mai sensibile intervenții, deoarece poate include detenție administrativă și riscuri asupra vieții private și de familie. De aceea, garanțiile sunt decisive: decizie individuală motivată, acces la contestare, asistență juridică, respectarea principiului nereturnării în situații de risc grav și control al proporționalității, mai ales când sunt implicați copii sau persoane vulnerabile.

Integrarea este componenta care oferă sustenabilitate pe termen lung. Chiar și un cadru juridic corect poate eșua dacă integrarea socială și economică rămâne insuficientă. Integrarea presupune acces la educație, piața muncii, sănătate, protecție contra discriminării și politici de incluziune. UE poate sprijini prin standarde și finanțare, însă implementarea rămâne, în mare parte, națională și locală, ceea ce readuce în discuție subsidiaritatea și diferențele structurale dintre state.

11.3. Cooperarea judiciară europeană în materie civilă și penală: instrumente, mecanisme și evoluții recente.

Cooperarea judiciară civilă este una dintre formele cele mai „practice" ale SLSJ, chiar dacă adesea este mai puțin vizibilă publicului. Mobilitatea persoanelor și a activităților economice produce situații juridice transfrontaliere: divorțuri, succesiuni, litigii comerciale, contracte de consum, răspundere civilă, executarea unor creanțe. În lipsa unor mecanisme comune, aceste litigii ar fi lente și costisitoare, iar drepturile ar deveni greu de exercitat.

Recunoașterea și executarea hotărârilor reprezintă un pilon central. Scopul este ca o hotărâre pronunțată într-un stat membru să poată produce efecte într-un alt stat fără proceduri disproporționat de greoaie, în condițiile respectării garanțiilor procedurale. O astfel de abordare consolidează efectivitatea dreptului: hotărârile nu rămân „locale", iar protecția juridică devine compatibilă cu viața transfrontalieră. Stabilirea competenței instanțelor are, de asemenea, importanță majoră, deoarece evită forum shopping-ul abuziv și creează previzibilitate. În domenii precum protecția consumatorului, regulile urmăresc să reducă vulnerabilitatea persoanei și să împiedice mutarea litigiului într-o jurisdicție inaccesibilă practic.

Legea aplicabilă completează această arhitectură: chiar dacă este stabilită instanța competentă, rămâne necesară determinarea normelor materiale aplicabile. Dreptul UE încearcă să echilibreze autonomia de voință a părților cu protecția părților vulnerabile, astfel încât alegerea legii să nu fie folosită ca instrument de eliminare a protecțiilor minime. Cooperarea procedurală (transmiterea actelor, obținerea probelor, comunicarea între instanțe, proceduri standardizate) face ca aceste reguli să funcționeze în practică și să reducă durata și costurile litigiilor.

Cooperarea judiciară penală este mai sensibilă deoarece implică libertatea persoanei și puterea coercitivă a statului. Totuși, criminalitatea modernă se organizează transfrontalier, iar reacția strict națională devine insuficientă. Recunoașterea reciprocă în penal are rolul de a accelera cooperarea: mandatul european de arestare a fost conceput pentru a înlocui extrădarea clasică, adesea lentă și politizată, și pentru a facilita predarea între state într-un cadru juridic standardizat.

Cu toate acestea, eficiența nu poate substitui garanțiile. Predarea rapidă poate amplifica riscul ca persoana să fie expusă la proceduri inechitabi-

le sau la condiții incompatibile cu demnitatea umană. De aceea, cooperarea penală trebuie interpretată prin prisma drepturilor fundamentale și a standardelor de stat de drept. Pe lângă mandat, cooperarea penală include transferul probelor, înghețarea bunurilor, echipe comune de anchetă și schimb de informații. Fiecare instrument ridică aceeași problemă: necesitate, proporționalitate și protecție procedurală.

Standardele minime privind drepturile procedurale sunt esențiale tocmai pentru că procedurile transfrontaliere pot accentua vulnerabilitatea persoanei: bariere lingvistice, necunoașterea sistemului, lipsa rețelelor sociale. Dreptul la apărare implică informare, acces la avocat, interpret, timp rezonabil pentru pregătirea apărării și posibilitatea de contestare efectivă. Protecția victimelor a devenit, la rândul ei, o prioritate: informare, sprijin, măsuri de protecție și recunoașterea acestor măsuri peste granițe, astfel încât libertatea de circulație să nu creeze vulnerabilitate suplimentară.

Parchetul European (EPPO) reprezintă un pas relevant, deoarece introduce o capacitate de investigare și urmărire penală la nivel european într-un domeniu specific: infracțiunile care afectează interesele financiare ale UE (fraude, deturnări, corupție legată de fonduri europene, fraude TVA transfrontaliere). Logica este depășirea fragmentării și accelerarea investigațiilor, fără a transforma dreptul penal într-o competență generală europeană. Totuși, legitimitatea EPPO depinde de aceleași exigențe: control judiciar, respectarea dreptului la apărare, proporționalitate și protecția datelor.

11.4. Configurația instituțională a SLSJ, mecanismele de aplicare și provocările funcționale contemporane.

SLSJ funcționează prin norme, dar devine operabil prin instituții și agenții care reduc fragmentarea și facilitează cooperarea în timp real. În situații complexe – dosare penale cu elemente în mai multe state, presiuni la frontiere, rețele de trafic – cooperarea are nevoie de puncte de contact, analiză comună și coordonare, altfel riscă să rămână formală.

Europol sprijină cooperarea polițienească prin analiză, schimb de informații și suport pentru investigații privind criminalitatea gravă și organizată, terorismul, traficul de persoane și criminalitatea cibernetică.

Esențial este să se înțeleagă că Europol nu este „poliție europeană" în sens clasic, ci un nod de informație și analiză care permite conectarea cazurilor și identificarea tiparelor. Eurojust facilitează cooperarea judiciară penală, conectând procurori și autorități judiciare, sprijinind stabilirea competențelor, coordonarea anchetelor și reducerea riscului ca probele obținute într-un stat să devină inutilizabile în altul din cauza diferențelor procedurale.

Frontex este actorul central în sprijinirea managementului frontierelor externe prin coordonare, resurse și operațiuni comune. Tocmai pentru că acțiunea la frontieră afectează direct persoane vulnerabile, legitimitatea depinde de transparență, control și responsabilitate clară. EUAA sprijină statele în domeniul azilului prin expertiză, formare și asistență operațională, contribuind la creșterea capacității administrative și la îmbunătățirea calității procedurilor. În domeniul azilului, sprijinul este relevant nu pentru a accelera decizia cu orice preț, ci pentru a reduce riscul de practici neuniforme și de decizii insuficient fundamentate.

CJUE asigură interpretarea uniformă a normelor UE care guvernează SLSJ și contribuie la stabilirea criteriilor de echilibru între securitate și libertăți, inclusiv prin testele de proporționalitate și prin consolidarea protecției jurisdicționale efective. Instanțele naționale rămân, însă, primul nivel real de protecție, deoarece soluționează litigiile concrete: contestarea unei decizii de returnare, legalitatea unei măsuri de supraveghere, executarea unei hotărâri civile străine, aplicarea unui instrument de cooperare penală. Trimiterea preliminară creează coerență: instanța națională solicită CJUE clarificări atunci când interpretarea este incertă, iar criteriile stabilite devin repere pentru întregul spațiu.

Schimbul de informații este inevitabil pentru securitate, dar reprezintă și un teren de risc pentru drepturi. Colectarea masivă de date, interconectarea sistemelor și profilarea pot eroda viața privată și pot genera erori cu efecte grave (refuzuri de intrare, rețineri, restrângeri nejustificate). De aceea, garanțiile sunt definitorii: limitarea scopului, acces diferențiat, control independent, mecanisme de rectificare și remedii efective. În absența acestora, tehnologia poate produce o „nedreptate automată", dificil de contestat tocmai pentru că apare ca „obiectivă".

Provocările SLSJ sunt în mare parte structurale. Migrația și azilul mențin tensiuni între solidaritate și responsabilitate, iar diferențele de ca-

pacitate administrativă amplifică divergențele politice. Criminalitatea organizată și terorismul cer reacții rapide și schimb intens de informații, dar tocmai viteza poate normaliza excepția și poate slăbi controlul democratic. Presiunile asupra statului de drept reprezintă, pe termen lung, cea mai serioasă vulnerabilitate, deoarece SLSJ se bazează pe încredere mutuală: dacă independența justiției, condițiile de detenție sau garanțiile procedurale sunt afectate sistemic, recunoașterea reciprocă devine instabilă, iar cooperarea se încetinește.

În final, SLSJ este un domeniu în care se verifică, în mod concret, capacitatea UE de a rămâne o comunitate de valori în condiții de presiune. Libertatea de circulație nu poate fi sustenabilă fără securitate, dar securitatea nu poate fi legitimă fără justiție și garanții. Stabilitatea acestui spațiu depinde de reguli clare, instituții funcționale, solidaritate între state și, mai ales, de faptul că protecția drepturilor fundamentale nu este tratată ca un element decorativ, ci ca o condiție de funcționare a întregii construcții.

Desigur. Voi adăuga un nou subpunct coerent cu structura capitolului și câteva tabele analitice sintetice, potrivite pentru note de curs și suport didactic.

11.5. Dialectica libertate-securitate-drepturi fundamentale în SLSJ: analiză critică și perspective de consolidare normativă.

Spațiul de libertate, securitate și justiție este, în esență, un exercițiu permanent de echilibrare între trei poli normativi: protecția libertăților individuale, necesitatea asigurării securității colective și garantarea justiției prin respectarea drepturilor fundamentale. În teorie, aceste dimensiuni sunt complementare; în practică, ele pot intra în tensiune, mai ales în contexte de criză (migrație masivă, atacuri teroriste, amenințări cibernetice, pandemii, instabilitate regională).

Eliminarea frontierelor interne și creșterea mobilității au produs beneficii economice și sociale evidente, dar au amplificat și vulnerabilitățile transfrontaliere. Răspunsul la aceste vulnerabilități a inclus consolidarea schimbului de informații, extinderea bazelor de date, mecanisme rapide de cooperare penală și instrumente operative comune.

Totuși, orice extindere a capacităților de supraveghere și control ridică întrebări fundamentale:

- Este măsura necesară într-o societate democratică?
- Este proporțională în raport cu scopul urmărit?
- Există garanții efective împotriva abuzului?
- Există control jurisdicțional real?

În lipsa unor răspunsuri convingătoare, securitatea poate deveni pretext pentru restrângeri excesive ale libertății, iar încrederea în instituții se poate eroda.

Tabel 11.1: Analiza comparativă: Libertate vs. Securitate în SLSJ

Dimensiune	Obiectiv principal	Instrumente utilizate	Riscuri juridice	Mecanisme de echilibrare
Libertate	Liberă circulație, protecția drepturilor fundamentale	Eliminarea controalelor interne, recunoaștere reciprocă, standarde procedurale	Fragmentare, aplicare neuniformă	CJUE, instanțe naționale, Carta drepturilor fundamentale
Securitate	Prevenirea criminalității și a terorismului	Schimb de informații, Europol, mandate europene, sisteme IT	Supraveghere excesivă, profilare, restrângeri disproporționate	Testul proporționalității, control judiciar, protecția datelor
Justiție	Aplicarea efectivă a dreptului peste granițe	Cooperare judiciară, EPPO, Eurojust	Diferențe procedurale, risc de inechitate	Standardele minime procedurale, recunoaștere condiționată

Carta drepturilor fundamentale a UE funcționează ca un „cadru constituțional" al SLSJ. În domenii precum:

- detenția administrativă,
- supravegherea comunicațiilor,
- predarea persoanelor prin mandat european,
- returnarea migranților,
- utilizarea bazelor de date,

drepturile fundamentale nu reprezintă simple declarații de principiu, ci criterii de validitate juridică.

În jurisprudența sa, CJUE a insistat asupra:

- protecției jurisdicționale efective,
- controlului proporționalității,
- interzicerii tratamentelor inumane,
- limitării colectării masive de date fără garanții clare.

Astfel, drepturile fundamentale nu sunt un obstacol pentru securitate, ci o condiție a legitimității acesteia.

Tabel 11.2: Analiza funcțională a principalelor riscuri în SLSJ

Domeniu	Tip de risc	Exemplu practic	Consecință posibilă	Soluție juridică
Frontiere	Refuz arbitrar de intrare	Alertă greșită în sistem informatic	Încălcarea dreptului la liberă circulație	Procedură de contestare și rectificare
Azil	Procedură accelerată superficială	Lipsa evaluării individuale	Returnare ilegală	Drept la apel suspensiv
Cooperare penală	Predare automată fără verificări	Mandat european aplicat fără analiză	Proces inechitabil	Control al condițiilor sistemice
Date personale	Stocare excesivă	Interconectare baze de date	Profilare și supraveghere generalizată	Limitare scop, control independent

Pentru ca SLSJ să rămână funcțional și legitim pe termen lung, sunt esențiale:

- **Consolidarea mecanismelor de control jurisdicțional.** Instanțele naționale și CJUE trebuie să rămână actori activi în verificarea proporționalității și legalității măsurilor.
- **Întărirea solidarității interstatale.** Fără distribuție echitabilă a responsabilităților, în special în domeniul azilului și frontierelor externe, echilibrul sistemului devine instabil.
- **Standardizare procedurală cu respectarea diversității**. Uniformizarea excesivă poate genera rezistență politică; lipsa coordonării produce fragmentare.
- **Investiții în capacitate administrativă și tehnologică**. Eficiența nu trebuie obținută prin simplificarea drepturilor, ci prin profesionalizare și digitalizare responsabilă.

SLSJ reprezintă unul dintre cele mai sensibile și dinamice domenii ale integrării europene. El testează permanent capacitatea Uniunii de a combina:

- mobilitatea fără frontiere interne,
- securitatea într-un mediu global instabil,
- respectarea standardelor statului de drept.

Dacă libertatea este neprotejată, ea devine vulnerabilă. Dacă securitatea este disproporționată, ea devine arbitrară. Dacă justiția este fragmentată, cooperarea se erodează.

Prin urmare, echilibrul dintre libertate, securitate și justiție nu este un punct fix, ci un proces continuu de ajustare juridică și politică. Maturitatea SLSJ nu constă în eliminarea tensiunilor, ci în capacitatea de a le gestiona prin reguli clare, control democratic și respect efectiv al drepturilor fundamentale.

11.6. Republica Moldova și Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție al Uniunii Europene: procesul de convergență legislativă și dificultăți de implementare instituțională.

Republica Moldova, în calitate de stat candidat la aderarea la Uniunea Europeană (din 2022), se află într-un proces accelerat de armonizare legislativă și instituțională cu acquis-ul UE, inclusiv în domeniul Spațiului de libertate, securitate și justiție (SLSJ). Acest capitol al negocierilor este unul dintre cele mai complexe, deoarece implică reforme structurale în domenii sensibile: justiție, combaterea corupției, gestionarea frontierelor, migrație, protecția drepturilor fundamentale și cooperare polițienească.

Pentru Republica Moldova, apropierea de SLSJ nu înseamnă doar adoptarea unor norme tehnice, ci consolidarea statului de drept și a încrederii reciproce – condiție esențială pentru participarea la mecanisme precum recunoașterea reciprocă sau cooperarea judiciară aprofundată.

Tabel 11.3:Analiză comparativă:
UE – Republica Moldova în domeniul SLSJ

Domeniu	Uniunea Europeană	Republica Moldova	Provocări pentru convergență
Frontiere și Schengen	Spațiu fără controale interne; management comun al frontierelor externe	Regim liberalizat de vize cu UE (din 2014); control propriu al frontierelor	Consolidarea infrastructurii și interoperabilitatea sistemelor
Politica de azil	Sistem european comun de azil; standarde minime armonizate	Sistem național de azil în curs de modernizare	Capacitate administrativă limitată; presiuni regionale
Cooperare penală	Mandat european de arestare; Eurojust; EPPO	Cooperare bilaterală și prin convenții internaționale	Adaptarea la standardele UE privind drepturile procedurale
Schimb de informații	Sisteme informatice integrate (SIS, VIS etc.)	Sisteme naționale; cooperare prin canale tradiționale	Interoperabilitate și protecția datelor
Protecția datelor	Regim consolidat, control independent	Reglementare modernizată, dar implementare variabilă	Independența autorității de supraveghere
Statul de drept	Standard consolidat; control CJUE	Reformă profundă în curs (evaluare externă, vetting)	Consolidarea independenței justiției

Republica Moldova beneficiază de regimul liberalizat de vize pentru cetățenii săi în spațiul Schengen din 2014, ceea ce reprezintă un exemplu concret de integrare sectorială reușită. Liberalizarea a fost condiționată de reforme în domeniul documentelor biometrice, gestionării frontierelor, combaterii migrației ilegale și protecției datelor.

În contextul geopolitic regional, Republica Moldova a devenit și stat de tranzit și refugiu, în special în perioada conflictului din Ucraina. Această realitate a testat capacitatea instituțională și a demonstrat necesitatea cooperării cu UE și cu agenții europene.

Provocările principale rămân:

- modernizarea infrastructurii de frontieră;
- consolidarea cooperării polițienești transfrontaliere;

- dezvoltarea unor mecanisme eficiente și conforme drepturilor fundamentale în domeniul returnării și azilului.

Un element central pentru apropierea de SLSJ este reforma justiției. În UE, cooperarea judiciară se bazează pe principiul încrederii reciproce. În absența unui sistem judiciar independent și eficient, această încredere nu poate exista.

Republica Moldova a inițiat reforme majore:

- evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor (vetting),
- consolidarea mecanismelor anticorupție,
- ajustarea legislației privind independența magistraturii.
- Totuși, provocările persistă:
- stabilitatea reformelor în context politic fluctuant,
- resurse administrative limitate,
- percepția publică privind integritatea sistemului.

Pentru aderarea la mecanisme similare celor din UE (de tip mandat european de arestare sau cooperare aprofundată), consolidarea ireversibilă a statului de drept este o condiție sine qua non.

UE integrează protecția drepturilor fundamentale în toate politicile SLSJ. Pentru Republica Moldova, acest lucru presupune:

- garantarea accesului efectiv la justiție;
- respectarea standardelor procedurale în materie penală;
- protecția datelor personale în context digital;
- tratament nediscriminatoriu în domeniul migrației și azilului.

Apropierea de standardele europene implică nu doar modificări legislative, ci și schimbare de practică instituțională și cultură juridică.

Spațiul de libertate, securitate și justiție reprezintă una dintre cele mai avansate și sensibile dimensiuni ale integrării europene, deoarece el intersectează direct libertățile individuale, securitatea colectivă și funcționarea sistemelor judiciare. Pentru Uniunea Europeană, SLSJ este expresia maturității juridice: libertatea de circulație nu poate exista fără cooperare polițienească eficientă; securitatea nu poate fi legitimă fără garanții procedurale; iar justiția nu poate rămâne limitată de frontiere într-o piață internă integrată.

Pentru Republica Moldova, apropierea de acest spațiu nu este doar un exercițiu tehnic de armonizare legislativă, ci un proces de transformare

structurală a statului. Integrarea în logica SLSJ presupune consolidarea independenței justiției, profesionalizarea instituțiilor de aplicare a legii, modernizarea sistemelor informatice, protecția reală a drepturilor fundamentale și dezvoltarea unei culturi instituționale bazate pe responsabilitate și transparență.

În același timp, convergența nu este un proces unidirecțional. UE însăși se confruntă cu provocări majore: presiuni migratorii, criminalitate organizată sofisticată, riscuri cibernetice, tensiuni privind statul de drept în unele state membre. Prin urmare, integrarea în SLSJ nu oferă un model static, ci presupune participarea la un sistem dinamic, aflat în permanentă ajustare.

Cheia succesului pentru Republica Moldova constă în consolidarea ireversibilă a statului de drept și în construirea unei încrederi instituționale solide, atât intern, cât și în raport cu partenerii europeni. În lipsa încrederii reciproce, mecanismele de recunoaștere și cooperare rămân fragile. În prezența acesteia, însă, beneficiile sunt semnificative: protecție sporită a cetățenilor, eficiență judiciară, securitate consolidată și integrare reală în arhitectura juridică europeană.

Astfel, relația dintre Republica Moldova și SLSJ trebuie înțeleasă ca un proces de convergență normativă și instituțională, orientat nu doar spre aderare formală, ci spre asumarea valorilor fundamentale care definesc Uniunea: libertate, stat de drept, solidaritate și respect pentru demnitatea umană.

Probleme de recapitulare

- Explicați de ce SLSJ este conceput ca un „pachet" integrat și de ce libertatea de circulație nu poate funcționa fără securitate și justiție.
- Cum se modifică logica responsabilităților statelor după eliminarea controalelor la frontierele interne în Schengen?
- Care sunt principalele riscuri juridice ale politicilor de frontieră atunci când securitatea devine obiectiv dominant?
- Ce rol joacă politica de vize în echilibrul dintre mobilitate legitimă și prevenirea riscurilor?
- De ce procedura în materie de azil este decisivă pentru protecția drepturilor și care sunt garanțiile minime necesare?

- Analizați tensiunea dintre solidaritate și responsabilitate în distribuția sarcinilor privind azilul și imigrația.
- De ce recunoașterea hotărârilor civile este esențială pentru protecția efectivă a drepturilor în litigii transfrontaliere?
- Mandatul european de arestare: ce problemă rezolvă și ce riscuri apar pentru drepturi dacă lipsesc garanțiile?
- Comparați rolurile Europol și Eurojust și explicați de ce coordonarea poliție–justiție este crucială în dosare transfrontaliere.
- Cum pot deveni disproporționate schimbul de informații și supravegherea și ce garanții sunt necesare pentru a proteja datele și viața privată?

Bibliografie:

European Union. (2008). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union: Article 67 (Area of Freedom, Security and Justice). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2008/art_67/oj/eng

European Parliament and Council of the European Union. (2016). Regulation (EU) 2016/399 of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj/eng

European Parliament and Council of the European Union. (2016). Regulation (EU) 2016/794 of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0794

European Parliament and Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/2303 of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2303

TEMA XII: STRUCTURA INSTITUȚIONALĂ ȘI FUNCȚIONAREA INSTITUȚIILOR UNIUNII EUROPENE.

12.1. Arhitectura instituțională a Uniunii Europene: distribuția competențelor, echilibrul interinstituțional și principiile de funcționare.

12.2. Instituțiile decizionale fundamentale ale Uniunii Europene: rolul și atribuțiile Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European în procesul de elaborare a politicilor.

12.3. Funcția executivă și dreptul de inițiativă legislativă în Uniunea Europeană: competențele Comisia Europeană și rolul extern al Serviciul European de Acțiune Externă.

12.4. Instituțiile de control, jurisdicție și consultare în sistemul UE: atribuțiile Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Curtea de Conturi Europeană, Banca Centrală Europeană și ale organismelor consultative.

Scopul temei: constă în analiza aprofundată a arhitecturii instituționale a Uniunii Europene, în vederea înțelegerii mecanismelor de distribuire a competențelor, a echilibrului interinstituțional și a modului în care instituțiile UE interacționează pentru adoptarea, implementarea și controlul politicilor europene. Tema urmărește explicarea logicii de funcționare a sistemului instituțional european, evidențierea principiilor juridice care guvernează activitatea acestuia și clarificarea rolului fiecărei instituții în cadrul procesului decizional al Uniunii. Prin această abordare, studenții vor dobândi o perspectivă sistemică asupra modului în care UE îmbină reprezentarea democratică, reprezentarea statelor membre și promovarea interesului general european, într-un model de guvernanță multinivel caracterizat prin cooperare, negociere și control juridic.

Obiectivele temei: După studierea acestei teme, studenții ar trebui să fie capabili:

- să explice structura arhitecturii instituționale a Uniunii Europene și să identifice rolurile fundamentale ale Parlamentului European, Consiliului Uniunii Europene și Comisiei Europene în cadrul procesului decizional.
- să analizeze principiile de funcționare ale sistemului instituțional european, inclusiv principiul atribuirii competențelor, subsidiaritatea, proporționalitatea și cooperarea loială.
- să distingă între rolul legislativ și rolul strategic al principalelor instituții, evidențiind diferența dintre Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European.
- să descrie mecanismul procedurii legislative ordinare, inclusiv etapele formale, trilogurile și formarea compromisului interinstituțional.
- să explice funcțiile Comisiei Europene în calitate de inițiator legislativ, executiv european și gardian al tratatelor.
- să interpreteze rolul instituțiilor de control și jurisdicție, în special al Curții de Justiție a Uniunii Europene și al Curții de Conturi Europene, în asigurarea legalității și responsabilității instituționale.
- să diferențieze între actele delegate și actele de punere în aplicare, înțelegând importanța comitologiei pentru aplicarea uniformă a dreptului UE.
- să evalueze contribuția organismelor consultative (Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor) la consolidarea dimensiunii sociale și teritoriale a guvernanței europene.
- să aplice cunoștințele teoretice la analiza unor situații concrete, precum adoptarea unui regulament european sau gestionarea unei proceduri de infringement.
- să formuleze o evaluare critică privind legitimitatea și eficiența sistemului instituțional al UE, în contextul evoluțiilor politice și economice actuale.

12.1. Arhitectura instituțională a Uniunii Europene: distribuția competențelor, echilibrul interinstituțional și principiile de funcționare.

Arhitectura instituțională a Uniunii Europene (UE) constituie fundamentul operațional al proiectului de integrare europeană și reflectă o soluție instituțională specifică, distinctă atât de modelele clasice ale organizațiilor internaționale, cât și de structurile statelor federale. Particularitatea esențială a acestei arhitecturi este distribuirea deliberată a puterii între instituții, astfel încât procesul decizional să nu poată fi monopolizat de un singur centru. Prin aceasta, UE urmărește simultan trei obiective: (1) legitimitate democratică, (2) acceptabilitate interstatală, (3) coerență juridică și funcțională a politicilor comune.

În centrul sistemului se află configurația frecvent descrisă în literatura de specialitate drept „triunghiul instituțional": Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană. Metafora este relevantă nu doar didactic, ci și analitic: ea surprinde faptul că principalele decizii legislative și politico-administrative se construiesc prin interdependență instituțională, negociere și compromis. În termeni practici, nicio instituție nu „guvernează" singură: Parlamentul exprimă vocea cetățenilor, Consiliul agregă voința guvernelor, iar Comisia reprezintă interesul general al Uniunii, având rol de inițiativă, coordonare și supraveghere.

1) Logica „echilibrului instituțional" și semnificația sa- Echilibrul instituțional nu trebuie înțeles ca o simplă împărțire contabilă a competențelor, ci ca un mecanism de prevenire a abuzului și de creștere a calității deciziei. În UE, o reglementare importantă ajunge să existe după ce a trecut prin mai multe „filtre": dezbatere politică, negociere între state, verificare tehnico-juridică, consultare publică și, ulterior, control jurisdicțional. Din această cauză, procesul decizional european poate părea lent, însă produce frecvent rezultate mai robuste, mai bine justificate și mai greu de răsturnat arbitrar.

În procedura legislativă ordinară, Parlamentul și Consiliul sunt co-legislatori. Acest aspect are implicații majore: actul normativ european dobândește simultan legitimitate democratică (prin reprezentarea cetățenilor) și legitimitate statală (prin participarea guvernelor). Comisia, de regulă, inițiază și sprijină negocierea, asigurând coerența propunerii cu

tratatele, cu obiectivele strategice și cu funcționalitatea pieței interne.

2) Principiile de funcționare: atribuirea competențelor, subsidiaritate, proporționalitate, cooperare loială. Funcționarea instituțiilor UE este încadrată de principii care definesc limitele intervenției europene și justifică rațional acțiunea comună:

a) Principiul atribuirii competențelor: UE acționează numai în domeniile în care statele membre i-au conferit competențe prin tratate. Acest principiu explică de ce, în anumite politici (piața internă, concurență, comerț), UE dispune de instrumente puternice, iar în altele (educație, cultură, anumite segmente ale politicilor sociale), rolul UE este mai degrabă de coordonare sau sprijin.

b) Subsidiaritatea: în domeniile cu competențe partajate, UE trebuie să intervină doar dacă obiectivele nu pot fi realizate suficient de bine de statele membre și pot fi atinse mai eficient la nivel european. Subsidiaritatea nu este o formulă retorică, ci un criteriu de justificare politică și juridică; ea obligă inițiatorul (de regulă Comisia) să demonstreze „valoarea adăugată europeană" a intervenției.

c) Proporționalitatea: chiar și atunci când UE are competență și intervenția este justificată, măsurile trebuie să fie calibrate – adecvate scopului și limitate la ceea ce este necesar. În practică, proporționalitatea devine crucială în raport cu sarcinile administrative impuse statelor și actorilor economici: reglementarea excesivă poate genera costuri de conformare disproporționate și reacții politice negative.

d) Cooperarea loială: UE și statele membre sunt obligate să coopereze sincer pentru realizarea obiectivelor comune. Într-un sistem în care implementarea se produce masiv la nivel național, acest principiu devine o condiție de funcționare: fără cooperare loială, piața internă, politicile comune și încrederea reciprocă ar fi structural fragile.

3) Guvernanța multinivel, agențiile UE și problema responsabilității-UE operează printr-o guvernanță multinivel: normele se adoptă la nivel european, iar executarea lor efectivă se realizează adesea de administrațiile naționale, regionale și locale. UE nu dispune de o administrație unică, de tip statal, care să aplice direct toate politicile. În schimb, mecanismul se bazează pe implementare descentralizată, coordonată și supravegheată la nivel european.

În acest cadru, agențiile UE au rol de specializare și sprijin: furnizează expertiză, contribuie la standardizare, coordonează practici și reduc riscul fragmentării aplicării. Totuși, creșterea rolului agențiilor și al expertizei tehnice ridică o întrebare clasică de guvernanță: cum este asigurată responsabilitatea democratică într-un sistem în care deciziile tehnice pot produce efecte sociale și economice semnificative? Răspunsul instituțional îl constituie combinația dintre control parlamentar, transparență procedurală, răspundere juridică și audit financiar.

12.2. Instituțiile decizionale fundamentale ale Uniunii Europene: rolul și atribuțiile Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European în procesul de elaborare a politicilor.

Parlamentul European este instituția care exprimă în mod direct reprezentarea cetățenilor UE și a cărei legitimitate derivă din alegeri periodice la nivelul întregii Uniuni. Alegerile europene din 6–9 iunie 2024 au desemnat un Parlament de 720 de membri pentru mandatul 2024–2029. Această evoluție trebuie interpretată ca parte a unei tendințe de consolidare a rolului Parlamentului în arhitectura UE, mai ales prin extinderea domeniilor în care procedura legislativă ordinară este dominantă.

Reprezentarea se bazează pe principiul proporționalității degresive, care combină două exigențe: respectarea dimensiunii demografice și protecția statelor mai mici împotriva unei marginalizări structurale. În mod semnificativ, eurodeputații se organizează în grupuri politice transnaționale, ceea ce sugerează că politica europeană se structurează nu doar pe interese naționale, ci și pe orientări ideologice și programe politice comune.

Funcțiile Parlamentului sunt, în esență, trei:

- **Funcția legislativă** – co-legislator împreună cu Consiliul UE; influențează conținutul normelor prin amendamente, negocieri și compromisuri interinstituționale.
- **Funcția bugetară** – participă la adoptarea bugetului UE și la definirea priorităților de cheltuire, ceea ce conferă dimensiune politică administrării resurselor europene.
- **Funcția de control democratic** – exercită control asupra Comisiei, inclusiv prin audieri, întrebări parlamentare, comisii de anchetă și

procedura descărcării de gestiune. În logica legitimității europene, această funcție devine critică, deoarece executivul european nu rezultă dintr-o alegere directă de tip guvernamental.

Consiliul Uniunii Europene reprezintă guvernele statelor membre și funcționează ca un actor decizional central, mai ales în rolul său de co-legislator și coordonator al politicilor. Particularitatea Consiliului este componența sa variabilă: el se reunește în formațiuni sectoriale (ex. afaceri externe, ECOFIN, agricultură, justiție și afaceri interne), ceea ce îl transformă într-un spațiu de decizie în care expertiza ministerială se îmbină cu negocierea politică.

Regimul de vot este decisiv pentru înțelegerea dinamicii instituționale:

- în multe domenii se utilizează majoritatea calificată, ceea ce reduce riscul blocajului;
- în domenii sensibile (de exemplu, anumite segmente ale politicii externe sau fiscalității) persistă unanimitatea, menținând puterea veto-ului național.

În practică, chiar și atunci când majoritatea calificată ar permite adoptarea rapidă, Consiliul dezvoltă o cultură a compromisului larg, pentru a conserva coeziunea și a evita polarizarea. Astfel, Consiliul nu este doar o „sală de vot", ci un mecanism de agregare a preferințelor naționale într-o formă juridic instituționalizată.

Consiliul European reunește șefii de stat sau de guvern și are rolul de a defini direcțiile strategice ale UE. Spre deosebire de Parlament și Consiliul UE, Consiliul European nu adoptă, în mod obișnuit, legislație detaliată; el stabilește priorități, oferă impuls politic și intervine în situații de blocaj sau criză.

Un element relevant pentru înțelegerea actuală a arhitecturii este rolul președintelui Consiliului European, care conduce lucrările și reprezintă UE la nivelul său în exterior pe aspecte de politică externă și de securitate. Pagina oficială a Consiliului indică faptul că António Costa este Președintele Consiliului European.

În ultimii ani, Consiliul European și-a accentuat profilul de „centru de gravitație politică" în dosare de securitate, energie, competitivitate și reziliență strategică – domenii în care decizia tehnică este inseparabilă de consensul politic la cel mai înalt nivel.

12.3. Funcția executivă și dreptul de inițiativă legislativă în Uniunea Europeană: competențele Comisia Europeană și rolul extern al Serviciul European de Acțiune Externă.

Comisia Europeană reprezintă nucleul executiv și motorul integrării europene, fiind instituția care promovează interesul general al Uniunii dincolo de logica predominant interguvernamentală a statelor membre. În arhitectura instituțională consacrată de tratate, Comisia ocupă o poziție distinctă: nu reprezintă guvernele naționale, ci Uniunea ca entitate juridică autonomă, având misiunea de a asigura coerența, continuitatea și eficiența acțiunii europene.

În actualul ciclu instituțional, Comisia condusă de Ursula von der Leyen (mandatul 2024–2029) și-a început al doilea mandat la 1 decembrie 2024, marcând o etapă de consolidare a priorităților strategice precum tranziția verde, competitivitatea economică, securitatea energetică, digitalizarea și autonomia strategică a Uniunii. Continuitatea leadershipului oferă o stabilitate instituțională rară în arhitectura UE, dar în același timp ridică exigențe sporite privind performanța și legitimitatea decizională.

Monopolul aproape exclusiv al inițiativei legislative în cadrul procedurii legislative ordinare conferă Comisiei o poziție centrală în procesul normativ european. Totuși, această competență nu este discreționară. Ea este exercitată în cadrul unui sistem sofisticat de garanții procedurale, fundamentate pe:

- evaluări de impact ex ante;
- consultări publice și dialog structurat cu părțile interesate;
- analize cost–beneficiu;
- verificarea compatibilității cu principiile subsidiarității și proporționalității.

Din perspectiva principiului subsidiarității, Comisia trebuie să demonstreze că obiectivele propunerii nu pot fi realizate suficient de eficient la nivel național și că intervenția la nivelul Uniunii generează valoare adăugată europeană. Această justificare este tripartită: politică (coerență cu prioritățile UE), tehnică (fundamentare empirică) și juridică (conformitate cu tratatele).

Se poate observa astfel că inițiativa legislativă europeană nu este expresia unei simple voințe politice, ci rezultatul unei arhitecturi metodolo-

gice complexe, menite să asigure calitatea reglementării („better regulation") și să limiteze riscul suprareglementării.

În calitate de „gardian al tratatelor", Comisia veghează la aplicarea corectă și uniformă a dreptului Uniunii în toate statele membre. Într-un sistem în care executarea normelor este realizată preponderent de autoritățile naționale, provocarea majoră nu constă în elaborarea regulilor, ci în implementarea lor coerentă.

Instrumentul principal utilizat în acest scop este procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (infringement). Aceasta presupune un dialog precontencios, urmat, dacă este necesar, de sesizarea Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Rolul Comisiei în această materie depășește dimensiunea tehnică: el contribuie la consolidarea încrederii reciproce între statele membre. Piața internă, uniunea vamală sau spațiul de libertate, securitate și justiție pot funcționa doar dacă regulile sunt aplicate comparabil și previzibil în toate jurisdicțiile. Prin urmare, funcția de supraveghere este esențială pentru menținerea integrității ordinii juridice europene.

În plan executiv, Comisia gestionează bugetul Uniunii și coordonează implementarea unui spectru larg de politici și programe: politica de coeziune, politica agricolă comună, programe de cercetare și inovare, mecanisme de redresare și reziliență, instrumente de acțiune externă.

Această funcție scoate în evidență o tensiune structurală a guvernanței europene: obiectivele sunt stabilite la nivel supranațional, dar implementarea depinde în mod substanțial de capacitatea administrativă a statelor membre și a autorităților regionale.

Probleme precum:

- rata de absorbție a fondurilor,
- calitatea proiectelor,
- controlul utilizării resurselor,
- prevenirea fraudelor,
- evaluarea performanței, devin variabile esențiale în analiza eficienței acțiunii Comisiei.

În acest context, mecanismele de audit și control, inclusiv colaborarea cu Curtea de Conturi Europeană și cu Oficiul European de Luptă Antifraudă, contribuie la consolidarea responsabilității financiare și a transparenței.

Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) a fost creat pentru a consolida coerența și vizibilitatea acțiunii externe a Uniunii. El funcționează într-o zonă de intersecție între dimensiunea comunitară și cea interguvernamentală.

În centrul acestei arhitecturi se află Kaja Kallas, actualul Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (mandat început în decembrie 2024), care exercită simultan funcția de vicepreședinte al Comisiei. Această dublă poziționare instituțională urmărește reducerea fragmentării dintre politicile comerciale, de dezvoltare, energetice, migraționale și de securitate.

Uniunea Europeană nu este un stat și nu dispune de competențe exclusive în toate domeniile politicii externe. Consensul statelor membre rămâne adesea determinant. Cu toate acestea, UE exercită o influență considerabilă prin:

- sancțiuni economice,
- acorduri comerciale și de asociere,
- condiționalitate politică și financiară,
- standarde normative cu impact global,
- instrumente financiare externe.

Acest ansamblu justifică caracterizarea UE drept „putere normativă" și „putere de piață". Rețeaua de delegații ale Uniunii în lume contribuie la articularea unei voci externe mai coerente și mai vizibile.

În perioada 2024–2029, Comisia se confruntă cu un mediu geopolitic și economic complex: competiție globală intensificată, transformări tehnologice accelerate, crize energetice, presiuni migraționale și nevoia de consolidare a securității europene.

Conceptul de „reziliență" devine un pilon transversal al politicilor europene. De la lanțurile de aprovizionare și securitatea energetică până la infrastructura digitală și capacitatea industrială, Comisia promovează o abordare integrată, care combină piața internă cu instrumente de politică industrială și de protecție strategică.

În același timp, legitimitatea democratică rămâne o temă centrală. Deși Comisia este investită de Parlamentul European și răspunde politic în fața acestuia, distanța percepută dintre nivelul european și cetățeni impune o atenție sporită asupra transparenței, comunicării și responsabilității instituționale.

Comisia Europeană nu este doar un executiv administrativ, ci o instituție cu vocație strategică. Ea combină dimensiunea tehnocratică (analiză, evaluare, reglementare) cu cea politică (stabilirea priorităților, coordonare, negociere).

Prin inițiativă legislativă, supraveghere juridică și management executiv, Comisia asigură funcționarea coerentă a sistemului european. Prin cooperarea cu SEAE și prin instrumentele sale externe, contribuie la afirmarea Uniunii ca actor global.

Astfel, în dinamica actuală a integrării europene, Comisia rămâne pilonul central al continuității proiectului european, garant al interesului general și promotor al unei guvernanțe bazate pe reguli, responsabilitate și solidaritate.

Poziția Comisiei trebuie analizată în logica principiului echilibrului instituțional, consacrat în jurisprudența Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Deși deține monopolul inițiativei legislative în majoritatea domeniilor, Comisia nu legiferează singură. Propunerile sale sunt supuse dezbaterii și amendării în cadrul procedurii legislative ordinare, implicând Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene.

Această distribuție a competențelor reflectă o dublă legitimitate:

- legitimitate democratică directă (prin Parlament),
- legitimitate statală (prin Consiliu).

Comisia, în acest cadru, devine mediator tehnic și politic între interesele divergente ale statelor membre și prioritățile strategice ale Uniunii. Capacitatea sa de negociere și formulare a compromisurilor legislative este esențială pentru funcționarea sistemului.

Totodată, Comisia este supusă controlului politic: Parlamentul poate adopta o moțiune de cenzură, iar comisarii sunt audiați individual înainte de investire. Acest mecanism consolidează responsabilitatea democratică și limitează riscul unei „derapări tehnocratice".

În domeniul guvernanței economice, Comisia joacă un rol central în coordonarea politicilor bugetare și macroeconomice ale statelor membre, în special în cadrul Uniunii Economice și Monetare. Prin instrumente precum Semestrul European, evaluările privind dezechilibrele macroeconomice și monitorizarea disciplinei fiscale, Comisia contribuie la stabilitatea zonei euro.

Această funcție implică un echilibru delicat între:

- suveranitatea bugetară națională,
- necesitatea coordonării la nivel european,
- solidaritatea financiară între state.

Crizele recente au determinat extinderea competențelor executive și de supraveghere ale Comisiei, consolidând rolul său în gestionarea instrumentelor financiare comune și în evaluarea reformelor structurale asumate de state. Un aspect adesea subestimat în analiza Comisiei este dimensiunea capacității administrative europene. Deși administrația europeană este relativ restrânsă comparativ cu aparatele guvernamentale naționale, impactul normativ și financiar al deciziilor sale este semnificativ. Funcționarea eficientă a Comisiei presupune:

- expertiză tehnică specializată,
- coordonare interservicii,
- mecanisme de control intern și audit,
- transparență procedurală.

Calitatea elaborării politicilor depinde de competența corpului funcționarilor europeni și de cooperarea cu experți naționali, agenții descentralizate și rețele administrative europene. În acest sens, Comisia acționează ca un nod de coordonare într-o rețea administrativă multinivel.

Serviciul European de Acțiune Externă consolidează rolul extern al Uniunii prin integrarea instrumentelor diplomatice, comerciale și financiare. În contextul mandatului actual al Înaltului Reprezentant, Kaja Kallas, accentul este pus pe coerența strategică, reziliența democratică și securitatea europeană. Rețeaua delegațiilor UE funcționează ca o extensie a Comisiei și a Consiliului în relațiile externe, facilitând dialogul politic, cooperarea economică și implementarea acordurilor internaționale. Calitatea elaborării politicilor depinde de competența corpului funcționarilor europeni și de cooperarea cu experți naționali, agenții descentralizate și rețele administrative europene. În acest sens, Comisia acționează ca un nod de coordonare într-o rețea administrativă multinivel. Rețeaua delegațiilor UE funcționează ca o extensie a Comisiei și a Consiliului în relațiile externe, facilitând dialogul politic, cooperarea economică și implementarea acordurilor internaționale. Conceptual, Uniunea este adesea descrisă ca „putere normativă", deoarece influența sa derivă din:

- capacitatea de a stabili standarde globale,
- dimensiunea pieței interne,
- condiționalitatea atașată acordurilor externe,
- promovarea valorilor democratice și a statului de drept.

Această dimensiune conferă Comisiei un rol strategic în definirea poziției Uniunii într-un sistem internațional multipolar.

Comisia se confruntă cu multiple provocări structurale:

Analiza instituțională a Comisia Europeană nu poate fi separată de dezbaterea teoretică privind natura integrării europene. În literatura de specialitate, Comisia este adesea asociată cu „metoda comunitară", caracterizată prin:

- inițiativă legislativă supranațională,
- decizie majoritară în Consiliu,
- co-decizie cu Parlamentul,
- control jurisdicțional exercitat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Această metodă contrastează cu logica interguvernamentală, dominantă în anumite domenii sensibile (politica externă și de securitate comună, anumite aspecte fiscale sau de apărare). În acest context, Comisia acționează ca promotor al integrării aprofundate, favorizând soluții comune și armonizare normativă. Totuși, echilibrul dintre dimensiunea supranațională și cea interguvernamentală este dinamic. Extinderile succesive ale Uniunii, diversitatea intereselor economice și culturale și creșterea presiunilor geopolitice au accentuat complexitatea procesului decizional. În consecință, rolul Comisiei este adesea unul de facilitator și arhitect al compromisului, mai degrabă decât de actor unilateral.

Un element central al agendei actuale îl reprezintă transformarea digitală a economiei și societății europene. În acest domeniu, Comisia exercită o funcție strategică, combinând reglementarea piețelor digitale cu stimularea inovării și protecția drepturilor fundamentale.

Reglementările privind serviciile digitale, protecția datelor, inteligența artificială și securitatea cibernetică reflectă capacitatea Comisiei de a acționa ca regulator global. Dimensiunea pieței interne conferă Uniunii o putere normativă considerabilă: standardele europene tind să influențeze actorii economici la nivel global.

Această „proiecție normativă" evidențiază interdependența dintre piața internă și politica externă. Instrumentele legislative adoptate la nivel european au efecte extraterritoriale indirecte, consolidând rolul Uniunii în definirea regulilor economiei digitale. Comisia este responsabilă pentru executarea bugetului Uniunii în cooperare cu statele membre. Bugetul UE, deși relativ modest comparativ cu bugetele naționale, are o importanță strategică majoră, orientând investițiile în domenii precum coeziunea economică, cercetarea, infrastructura, tranziția verde și sprijinul extern. Managementul financiar implică:

- programare multianuală,
- control ex ante și ex post,
- audit și raportare,
- prevenirea conflictelor de interese.

În acest cadru, colaborarea cu Curtea de Conturi Europeană este esențială pentru asigurarea responsabilității financiare. De asemenea, mecanismele privind condiționalitatea statului de drept au introdus o dimensiune suplimentară de control, legând accesul la fonduri de respectarea valorilor fundamentale ale Uniunii. Implementarea politicilor europene presupune cooperare administrativă strânsă între Comisie și autoritățile naționale. În practică, această relație este caracterizată de:

- dialog permanent,
- schimb de informații,
- mecanisme de coordonare,
- eventuale conflicte privind interpretarea normelor.

Procedurile de infringement ilustrează această tensiune structurală. Deși scopul lor este asigurarea conformării, ele pot genera dezbateri politice intense la nivel național. Totuși, din perspectivă sistemică, aceste mecanisme contribuie la consolidarea ordinii juridice europene și la prevenirea fragmentării pieței interne.

În mandatul actual, conducerea Comisiei sub autoritatea Ursula von der Leyen este orientată către consolidarea rezilienței europene și a autonomiei strategice. Această abordare reflectă adaptarea Uniunii la un mediu internațional instabil, marcat de competiție tehnologică, tranziție energetică și tensiuni geopolitice.

Leadershipul Comisiei implică:

- definirea priorităților anuale și multianuale,
- coordonarea portofoliilor comisarilor,
- reprezentarea externă a Uniunii în domenii de competență comunitară,
- gestionarea crizelor.

Structura colegială a Comisiei presupune responsabilitate colectivă, dar și distribuirea portofoliilor tematice, ceea ce impune mecanisme interne de coordonare pentru evitarea fragmentării. Serviciul European de Acțiune Externă funcționează în strânsă cooperare cu Comisia, în special în domenii precum politica comercială, cooperarea pentru dezvoltare și sancțiunile economice. Sub conducerea actualului Înalt Reprezentant, Kaja Kallas, accentul este pus pe consolidarea coerenței între instrumentele interne și externe ale Uniunii. Această integrare între politicile interne și externe reflectă evoluția Uniunii dintr-un proiect predominant economic într-un actor geopolitic. Standardele de mediu, reglementările comerciale și condiționalitatea democratică devin instrumente de influență globală.

Perspectivele de evoluție a Comisiei sunt legate de câteva direcții majore:

- Consolidarea autonomiei strategice – reducerea dependențelor externe în domenii critice.
- Simplificarea cadrului normativ – creșterea eficienței reglementării.
- Întărirea dimensiunii democratice – sporirea transparenței și a participării cetățenilor.
- Integrarea diferențiată – gestionarea diversității statelor membre fără a compromite unitatea proiectului european.

În toate aceste direcții, Comisia va continua să joace rolul de inițiator și coordonator al procesului de integrare.

Comisia Europeană reprezintă pilonul executiv și strategic al Uniunii Europene. Ea asigură coerența normativă, continuitatea instituțională și implementarea politicilor comune. Prin inițiativă legislativă, supraveghere juridică și management executiv, Comisia contribuie la funcționarea eficientă a sistemului european.

Într-un context caracterizat de transformări economice, tehnologice și geopolitice profunde, rolul său depășește administrarea tehnică: Comi-

sia devine arhitect al rezilienței europene, promotor al autonomiei strategice și garant al interesului general al Uniunii.

Astfel, analiza Comisiei Europene relevă nu doar funcționarea unei instituții, ci dinamica însăși a integrării europene – un proces continuu de echilibrare între unitate și diversitate, între suveranitate națională și acțiune comună, între legitimitate democratică și eficiență administrativă.

12.4. Instituțiile de control, jurisdicție și consultare în sistemul UE: atribuțiile Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Curtea de Conturi Europeană, Banca Centrală Europeană și ale organismelor consultative.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) reprezintă pilonul jurisdicțional al UE și garantul coerenței dreptului european. Într-un spațiu juridic în care normele sunt comune, dar aplicarea este realizată de autorități și instanțe naționale, riscul interpretărilor divergente este structural. CJUE reduce acest risc prin jurisprudență, stabilind criterii uniforme de interpretare și aplicare. Un instrument central este trimiterea preliminară, care conectează judecătorul național la instanța europeană: judecătorul național aplică dreptul UE, iar CJUE clarifică sensul normei, protejând unitatea sistemului. Prin aceasta, se creează o formă de „cooperare judiciară verticală" care transformă dreptul UE într-o ordine juridică efectivă, nu într-un set de recomandări.

CJUE exercită și controlul legalității actelor instituțiilor UE: politica europeană, chiar dacă răspunde unor necesități, nu poate depăși competențele conferite sau încălca drepturi fundamentale și principii generale.

Curtea de Conturi Europeană este instituția de audit extern care verifică legalitatea și regularitatea veniturilor și cheltuielilor UE, dar și buna gestiune financiară. Această distincție este esențială pentru analiza contemporană a guvernanței: o cheltuială poate fi legală și totuși ineficientă, slab orientată sau cu impact redus.

Prin rapoarte și recomandări, Curtea de Conturi susține nu doar disciplina financiară, ci și îmbunătățirea politicilor. Într-un cadru în care o parte semnificativă a fondurilor este gestionată în parteneriat cu statele, auditul devine un instrument de protecție a încrederii publice și de consolidare a responsabilității.

Banca Centrală Europeană (BCE) reprezintă instituția monetară centrală pentru zona euro și funcționează pe baza unui mandat specific, cu un grad ridicat de independență. În logica UE, BCE nu este un „guvern economic", ci o instituție cu rol principal în politica monetară și în stabilitatea prețurilor, ale cărei decizii influențează însă condițiile generale ale economiei.

BCE operează în cadrul Eurosistemului (BCE + băncile centrale naționale din zona euro), iar rolul său în stabilitatea financiară a crescut prin mecanisme de supraveghere bancară asociate Uniunii bancare. Pentru analiza instituțională, acest lucru este relevant deoarece introduce o dimensiune de guvernanță tehnică puternică, în care transparența, comunicarea publică și responsabilitatea devin componente ale legitimității.

Comitetul Economic și Social European (CESE) și Comitetul Regiunilor (CoR) sunt organisme consultative care completează sistemul instituțional prin introducerea unei dimensiuni participative, socio-economice și teritoriale. Ele nu adoptă acte legislative, însă contribuie la calitatea procesului decizional prin avize și evaluări.

CESE reprezintă, în linii mari, partenerii sociali și societatea civilă organizată, iar valoarea sa practică constă în capacitatea de a evidenția efecte neintenționate ale reglementărilor, costuri de conformare și impact asupra pieței muncii și mediului economic.

CoR reprezintă nivelul regional și local, subliniind faptul că politicile UE se aplică în teritorii cu capacități administrative diferite. În special în domenii precum coeziunea, infrastructura, serviciile publice, tranziția verde și planificarea teritorială, perspectiva CoR poate preveni soluții uniforme care nu funcționează în contexte divergente.

În ansamblu, organismele consultative susțin o idee crucială pentru înțelegerea UE: guvernanța europeană nu este doar „regulă și vot", ci și consultare, anticipare a impactului și adaptare la diversitatea socio-teritorială.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este doar o instanță internațională clasică, ci instanța supremă a unei ordini juridice autonome. Prin jurisprudența sa constantă, CJUE a contribuit la definirea caracterului specific al dreptului UE, consacrând principii fundamentale precum efectul direct, supremația și răspunderea statului pentru încălcarea dreptului Uniunii.

Într-un sistem în care aplicarea normelor europene este descentralizată, iar instanțele naționale sunt judecători de drept comun ai Uniunii, riscul fragmentării interpretative este structural. Procedura trimiterii preliminare, prevăzută de tratate, creează un mecanism de dialog jurisdicțional prin care instanțele naționale pot solicita clarificări privind interpretarea sau validitatea normelor europene.

Această cooperare judiciară verticală nu implică subordonarea instanțelor naționale, ci integrarea lor într-o rețea jurisdicțională multinivel. Prin această arhitectură, dreptul UE dobândește caracter efectiv și uniform, evitând transformarea sa într-un simplu set de norme declarative.

CJUE exercită un control riguros asupra actelor adoptate de instituțiile europene, verificând respectarea competențelor conferite prin tratate, a procedurilor și a principiilor generale ale dreptului Uniunii, inclusiv protecția drepturilor fundamentale.

Controlul jurisdicțional contribuie la menținerea echilibrului instituțional și la prevenirea depășirii competențelor (ultra vires). Astfel, chiar și în domenii sensibile – cum ar fi politica economică sau sancțiunile externe – Curtea poate verifica dacă acțiunea instituțională respectă limitele juridice stabilite.

Prin această funcție, CJUE nu doar interpretează dreptul, ci modelează evoluția sa, transformând ordinea juridică a Uniunii într-un sistem coerent, capabil să se adapteze la realități economice și politice în schimbare.

Curtea de Conturi Europeană exercită auditul extern al finanțelor Uniunii, verificând legalitatea și regularitatea operațiunilor financiare, precum și buna gestiune a fondurilor.

Distincția dintre legalitate și eficiență este esențială: o cheltuială poate respecta formal normele, dar poate genera un impact limitat sau ineficient. De aceea, Curtea de Conturi evaluează performanța și valoarea adăugată a programelor europene.

Rapoartele sale contribuie la:

- îmbunătățirea cadrului normativ,
- corectarea deficiențelor administrative,
- consolidarea transparenței,
- protejarea intereselor financiare ale Uniunii.

Într-un context în care o parte considerabilă a fondurilor este gestionată în regim partajat cu statele membre, auditul devine un instrument

fundamental pentru menținerea încrederii publice și a legitimității proiectului european.

Banca Centrală Europeană reprezintă instituția centrală a politicii monetare pentru statele din zona euro. Independența sa este un principiu esențial, menit să asigure stabilitatea prețurilor și credibilitatea politicii monetare.

BCE funcționează în cadrul Eurosistemului, alături de băncile centrale naționale din zona euro. Deciziile sale privind rata dobânzii, lichiditatea și instrumentele de intervenție pe piață influențează semnificativ condițiile macroeconomice ale Uniunii.

După crizele financiare și economice din ultimele decenii, rolul BCE a fost extins prin mecanismele Uniunii bancare, incluzând supravegherea directă a instituțiilor bancare semnificative. Această evoluție a consolidat dimensiunea tehnică a guvernanței europene și a accentuat necesitatea transparenței și a comunicării publice pentru menținerea legitimității.

Comitetul Economic și Social European (CESE) și Comitetul Regiunilor (CoR) completează arhitectura instituțională prin integrarea dimensiunii participative și teritoriale în procesul decizional. CESE oferă o platformă de reprezentare pentru partenerii sociali și societatea civilă organizată. Avizele sale pot evidenția costuri de conformare, impact asupra mediului de afaceri și asupra pieței muncii, contribuind la o mai bună fundamentare a propunerilor legislative.

CoR reflectă perspectiva autorităților regionale și locale, subliniind diversitatea administrativă și teritorială a Uniunii. În domenii precum coeziunea, infrastructura și tranziția verde, consultarea nivelului local previne adoptarea unor soluții uniforme inaplicabile în contexte diferite.

Analiza instituțiilor de control, jurisdicție și consultare evidențiază caracterul multinivel al guvernanței europene. UE nu funcționează pe baza unei simple logici majoritare, ci printr-o combinație de:

- reglementare normativă,
- control jurisdicțional,
- audit financiar,
- consultare socio-economică și teritorială,
- coordonare administrativă.

Această structură complexă asigură echilibrul între eficiență și legitimitate, între integrare și diversitate.

Instituțiile de control și consultare ale Uniunii Europene nu sunt elemente auxiliare, ci componente esențiale ale arhitecturii sale instituționale. CJUE garantează coerența juridică și protecția drepturilor; Curtea de Conturi asigură responsabilitatea financiară; BCE stabilizează cadrul monetar; CESE și CoR introduc dimensiunea participativă și teritorială.

Împreună, aceste instituții consolidează ideea că Uniunea Europeană nu este doar un mecanism legislativ, ci un sistem complex de guvernanță bazat pe reguli, control, transparență și dialog. Prin această arhitectură, UE reușește să combine unitatea normativă cu diversitatea statelor membre, asigurând funcționarea unei ordini juridice și economice integrate.

Analiza instituțiilor de control, jurisdicție și consultare ale Uniunii Europene evidențiază faptul că arhitectura instituțională a UE este construită pe un echilibru sofisticat între putere, responsabilitate și legitimitate. În centrul acestui sistem se află ideea fundamentală că integrarea europeană nu poate funcționa doar prin adoptarea de norme comune, ci necesită mecanisme robuste de interpretare, control, audit și participare.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene asigură coerența și uniformitatea dreptului Uniunii, transformând tratatele și legislația secundară într-o ordine juridică efectivă. Prin procedura trimiterii preliminare și controlul legalității actelor instituționale, CJUE consolidează autonomia dreptului UE și garantează protecția drepturilor fundamentale. Astfel, Curtea nu este doar un arbitru al conflictelor juridice, ci un actor central în evoluția constituțională a Uniunii.

Curtea de Conturi Europeană contribuie la consolidarea responsabilității financiare și a culturii performanței în gestionarea fondurilor europene. Într-un sistem în care o parte semnificativă a cheltuielilor este implementată în parteneriat cu statele membre, auditul extern devine un instrument esențial pentru menținerea încrederii publice și pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii.

Banca Centrală Europeană reflectă dimensiunea tehnică și independentă a guvernanței economice europene. Prin mandatul său orientat către stabilitatea prețurilor și supravegherea bancară, BCE contribuie la stabilitatea macroeconomică și financiară a zonei euro. Independența sa instituțională este echilibrată prin cerințe sporite de transparență și comunicare publică, care susțin legitimitatea deciziilor monetare.

Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor introduc dimensiunea participativă și teritorială în procesul decizional european. Ele demonstrează că guvernanța europeană nu se reduce la raporturi interinstituționale, ci integrează și vocea societății civile, a partenerilor sociali și a autorităților locale și regionale. Prin avizele și recomandările lor, aceste organisme contribuie la anticiparea impactului normativ și la adaptarea politicilor la diversitatea socio-teritorială a Uniunii.

În ansamblu, sistemul instituțional analizat confirmă caracterul multinivel al Uniunii Europene. Puterea legislativă și executivă este echilibrată prin control jurisdicțional, audit financiar și consultare participativă. Această structură complexă reflectă natura specifică a Uniunii: o comunitate de drept, o uniune economică și un spațiu de valori comune.

Într-un context marcat de transformări economice, tehnologice și geopolitice profunde, funcționarea eficientă a acestor instituții devine esențială pentru consolidarea rezilienței europene. Coerența juridică, responsabilitatea financiară, stabilitatea monetară și participarea democratică sunt piloni interdependenți ai legitimității Uniunii.

Prin urmare, analiza instituțiilor de control și consultare evidențiază faptul că integrarea europeană nu este doar un proces normativ sau economic, ci un sistem complex de guvernanță bazat pe reguli, responsabilitate și dialog permanent între nivelurile european, național și regional. Această arhitectură instituțională reprezintă una dintre cele mai importante inovații ale proiectului european și constituie fundamentul durabilității sale pe termen lung.

Probleme de recapitulare

- Explicați de ce UE are nevoie de un cadru instituțional complex și cum se leagă acesta de valorile și obiectivele Uniunii.
- Ce înseamnă în practică echilibrul instituțional între Parlament, Consiliu și Comisie? Oferiți un exemplu.
- Cum se formează reprezentarea în Parlamentul European și de ce grupurile politice sunt transnaționale?
- În ce constă rolul Consiliului UE ca instituție legislativă și bugetară și de ce formațiunile Consiliului sunt importante?

- Comparați Consiliul European și Consiliul UE din perspectiva rolului politic versus rolului legislativ.
- De ce Comisia Europeană este numită inițiator legislativ și „gardian al tratatelor"? Explicați complementaritatea.
- Ce problemă rezolvă procedura de infringement și de ce este preferat adesea dialogul înaintea litigiului?
- Cum contribuie CJUE la aplicarea uniformă a dreptului UE și de ce trimiterea preliminară este un instrument-cheie?
- Care este rolul Curții de Conturi în legitimitatea UE? Distingeați legalitate/regularitate de buna gestiune financiară.
- De ce există organisme consultative (CESE, CoR) și ce aduc concret în procesul decizional?

Bibliografie:

European Union. (n.d.). Types of institutions, bodies and agencies. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en

Treaty on European Union (TEU), art. 13 (Consolidated version, OJ C 202, 7.6.2016). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_13/oj/eng

European Parliament. (2024). What do the EU institutions do? https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20240524STO21650/what-do-the-eu-institutions-do-infographic

TEMA XIII: PIAȚA INTERNĂ EUROPEANĂ: PROVOCĂRI , RISCURI ȘI PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE.

13.1.Viziunea internă a pieței Uniunii Europene: sens, fundament și criterii de evaluare.
13.2. Metodologia tabloului PRO: provocări, riscuri și oportunități
13.3. Piața Internă a Uniunii Europene: fundamente, mecanisme și rol sistemic în viziunea internă.
13.4. Provocări interne actuale: implicații asupra Pieței Interne și coeziunii
13.5. Riscuri interne: vulnerabilități pentru viziunea internă și integritatea Pieței
13.6. Oportunități interne: valorificarea Pieței Interne ca resursă strategică

Scopul temei: constă în analizarea Pieței Interne a Uniunii Europene ca mecanism central al integrării economice și juridice, evidențiind rolul său de bun public european, interdependențele structurale pe care le generează și condițiile de sustenabilitate în contextul provocărilor contemporane (convergență economică, transformare digitală, tranziție verde și coeziune socială). Tema urmărește să clarifice relația dintre unitatea regulilor și echitatea rezultatelor, precum și modul în care Piața Internă contribuie la realizarea finalității comune a Uniunii – creșterea calității vieții și consolidarea legitimității proiectului european.

Obiectivele temei: După studierea acestei teme, studenții ar trebui să fie capabili:

- să definească conceptual Piața Internă și să explice cele patru libertăți fundamentale care stau la baza funcționării sale.
- să analizeze caracterul juridic al Pieței Interne, evidențiind principiile nediscriminării, recunoașterii reciproce și armonizării selective.
- să argumenteze de ce Piața Internă poate fi considerată un bun public european, identificând beneficiile colective și condițiile de protejare a integrității sale.

- să evalueze principalele riscuri interne care pot afecta funcționarea Pieței Interne (divergențe economice, fragmentare normativă, protecționism, instabilitate financiară).
- să explice relația dintre convergența economică și sustenabilitatea integrării, inclusiv rolul politicii de coeziune și al investițiilor în competitivitate.
- să analizeze impactul transformării digitale și al tranziției verzi asupra regulilor concurenței, lanțurilor valorice și competitivității europene.
- să identifice interdependența dintre eficiența economică și coeziunea socială, în special în contextul mobilității forței de muncă și al protecției drepturilor sociale.
- să formuleze argumente critice privind sustenabilitatea Pieței Interne în orizontul 2030, din perspectiva echilibrului dintre unitatea regulilor și echitatea rezultatelor.

13.1.Viziunea internă a pieței Uniunii Europene: sens, fundament și criterii de evaluare.

Analiza integrării europene impune o clarificare conceptuală a noțiunii de „viziune internă" a Uniunii Europene, întrucât aceasta nu poate fi redusă la o simplă declarație programatică sau la un set de obiective politice conjuncturale. Într-o perspectivă științifică, viziunea internă reprezintă un construct normativ și funcțional care permite evaluarea coerenței, eficienței și legitimității proiectului european în ansamblul său. Ea exprimă raportul dintre unitate și diversitate, dintre integrare și autonomie, dintre finalitatea comună și interesele naționale.

Într-un context caracterizat prin interdependențe economice, pluralism axiologic și diferențe structurale între statele membre, problema formulării unui scop comun devine centrală pentru stabilitatea și sustenabilitatea Uniunii. Integrarea europeană nu este un proces automat, ci unul care presupune articularea unor obiective capabile să depășească particularismele fără a le anula. Din această perspectivă, conceptul de viziune internă oferă un cadru analitic prin care pot fi evaluate atât politicile sectoriale (Piața Internă, Uniunea Economică și Monetară, politica de coeziune, tranziția verde), cât și principiile de funcționare ale Uniunii, precum subsidiaritatea și solidaritatea.

Prin urmare, înțelegerea viziunii interne a Uniunii Europene nu este doar un exercițiu teoretic, ci un demers necesar pentru aprecierea performanței sale instituționale și a capacității de a genera bunăstare sustenabilă pentru cetățenii europeni.

Într-o abordare științifică, viziunea internă a Uniunii Europene poate fi definită ca starea instituțional-politică, economico-socială și axiologic-culturală a Uniunii în care:

- finalitatea comună a Uniunii rezultă dintr-o sinteză coerentă a obiectivelor statelor membre, fără a le anula particularitățile;
- funcționarea Uniunii produce sinergii (efecte de ansamblu) care se distribuie echitabil între state și cetățeni, consolidând legitimitatea proiectului european.

Această viziune nu se reduce la un ideal normativ, ci constituie un cadru de evaluare a performanței Uniunii: o Uniune „în viziune" este una care combină unitatea regulilor cu diversitatea realităților, menținând coeziunea și capacitatea de acțiune colectivă.

O problemă clasică a integrării este dacă o entitate formată din state cu interese distincte poate avea un scop comun fără contradicții structurale. Răspunsul este afirmativ, cu o condiție: scopul comun trebuie formulat la un nivel suficient de general și legitim, iar acest nivel este calitatea vieții (bunăstare economică, securitate socială, acces la servicii, libertăți, drepturi, oportunități).

În această logică, indicatori precum convergența economică și coeziunea (economică, socială, teritorială) funcționează simultan ca:

- obiective (ținte de dezvoltare) și
- mijloace (instrumente pentru creșterea calității vieții).

Cu alte cuvinte, Piața Internă, UEM, politica de coeziune, politicile sociale sau tranziția verde sunt justificabile în măsura în care contribuie la o finalitate superioară: bunăstarea sustenabilă a cetățenilor Uniunii.

Sinergia este criteriul care explică de ce integrarea este preferabilă izolaționismului instituțional: există obiective pe care statele nu le pot atinge eficient singure (costuri mai mari, fragmentare, efecte externe). În această cheie se înțelege și subsidiaritatea: Uniunea intervine atunci când poate produce rezultate mai eficiente decât statele, fără a suprima autonomia lor.

Viziunea internă a Uniunii Europene poate fi înțeleasă drept expresia unei ordini politice și economice care îmbină unitatea regulilor cu diversi-

tatea realităților naționale. Ea presupune existența unui scop comun legitim, ancorat în creșterea calității vieții, și capacitatea Uniunii de a produce sinergii ce depășesc posibilitățile acțiunii exclusiv naționale. În acest sens, convergența și coeziunea nu reprezintă doar obiective tehnice de politică publică, ci instrumente esențiale pentru realizarea unei finalități superioare – bunăstarea sustenabilă și echitabil distribuită.

Integrarea europeană își găsește justificarea în eficiența colectivă pe care o generează: prin reducerea fragmentării, internalizarea efectelor externe și crearea unei piețe de dimensiuni continentale, Uniunea oferă soluții la probleme care depășesc capacitatea individuală a statelor. În același timp, principiul subsidiarității garantează că această integrare nu devine centralizare excesivă, ci rămâne orientată spre nivelul optim de acțiune.

În concluzie, viziunea internă a Uniunii Europene nu este un ideal abstract, ci un criteriu de evaluare a legitimității și performanței sale. Durabilitatea proiectului european depinde de capacitatea de a menține echilibrul dintre autonomie și solidaritate, dintre eficiență economică și coeziune socială, dintre integrare și respectul pentru diversitate. Numai în aceste condiții Uniunea poate rămâne un spațiu de stabilitate, prosperitate și progres comun.

13.2. Metodologia tabloului PRO: provocări, riscuri și oportunități

Analiza funcționării interne a Uniunii Europene impune o abordare sistemică, capabilă să surprindă dinamica complexă a fenomenelor politice, economice, sociale și tehnologice care influențează evoluția proiectului european. Într-un spațiu caracterizat prin interdependențe structurale și diversitate instituțională, simpla descriere a realităților nu este suficientă; este necesar un cadru analitic care să permită identificarea direcțiilor de evoluție și a mecanismelor de reacție. Din această perspectivă, clasificarea fenomenelor interne în trei categorii – provocări, riscuri și oportunități (modelul PRO) – oferă un instrument conceptual util pentru evaluarea capacității Uniunii de adaptare și reziliență.

Provocările reflectă presiuni emergente sau latente care solicită reacții rapide ori anticipative din partea instituțiilor europene și a statelor membre. Ele nu sunt în mod necesar negative, dar pot deveni destabiliza-

toare în lipsa unei gestionări adecvate. Riscurile, la rândul lor, presupun existența unor probabilități de impact advers asupra stabilității și coeziunii Uniunii, necesitând politici preventive sau corective. Oportunitățile exprimă potențialul de transformare pozitivă a realităților existente, reprezentând resurse strategice care pot consolida poziția internă și externă a Uniunii.

Important este faptul că aceste categorii nu sunt independente, ci interconectate într-o relație circulară: o provocare negestionată poate degenera într-un risc, iar un risc gestionat eficient poate genera oportunități de reformă și modernizare. Această interdependență reflectă natura dinamică a integrării europene, unde echilibrul dintre stabilitate și transformare este permanent negociat.

Pentru a surprinde complexitatea acestui tablou intern, analiza PRO poate fi structurată pe șase dimensiuni fundamentale: politică, economică, tehnologică, socială, cultural-axiologică și ecologică. Fiecare dintre aceste dimensiuni contribuie la definirea performanței interne a Uniunii și la capacitatea sa de a menține coeziunea și legitimitatea în fața unor presiuni multiple și adesea simultane.

În analiza internă, fenomenele relevante se ordonează în trei categorii:

- **Provocări**: fenomene care solicită reacții rapide sau anticipative (ex.: tensiuni privind statul de drept, transformări tehnologice).
- **Riscuri**: fenomene cu potențial de impact negativ ce cer măsuri de prevenție, contracarare sau neutralizare (ex.: fragmentare, instabilitate financiară, dezinformare).
- **Oportunități**: potențialități de valorificare strategică (ex.: piața internă, inovația socială, energia regenerabilă).

Relația dintre ele este circulară: provocările pot deveni vulnerabilități în fața riscurilor, dar pot fi convertite în oportunități prin politici inteligente.

Tabloul intern PRO poate fi grupat pe șase dimensiuni:

- politică (valori, instituții, legitimitate),
- economică (convergență, productivitate, piață),
- tehnologică (digitalizare, industrie),
- socială (inegalități, mobilitate, calitatea elitelor),
- cultural-axiologică (coeziune identitară, polarizare),
- ecologică (tranziție verde, economie circulară).

Tabel 13.1: Modelul PRO – Analiza internă a Uniunii Europene

Dimensiune	Provocări	Riscuri	Oportunități
Politică (valori, instituții, legitimitate)	Tensiuni privind statul de drept; presiuni asupra independenței justiției; scăderea încrederii publice în instituții	Fragmentare instituțională; tendințe centrifuge; erodarea legitimității democratice	Consolidarea mecanismelor de monitorizare a statului de drept; participare civică sporită; modernizarea guvernanței europene
Economică (convergență, productivitate, piață)	Divergențe între state; integrarea incompletă a serviciilor; presiuni bugetare	Instabilitate financiară; crize asimetrice; creșterea inegalităților regionale	Consolidarea Pieței Interne; investiții în convergență reală; aprofundarea integrării economice și monetare
Tehnologică (digitalizare, industrie)	Adaptarea la transformarea digitală; necesitatea recalificării forței de muncă	Polarizare a competențelor; dependențe tehnologice externe; riscuri cibernetice	Piață unică digitală; inovare industrială; creșterea competitivității globale
Socială (inegalități, mobilitate, capital uman)	Gestionarea mobilității forței de muncă; presiuni demografice; calitatea elitelor	Creșterea inegalităților; excluziune socială; radicalizare	Inovație socială; consolidarea protecției sociale europene; investiții în educație și competențe
Cultural-axiologică (coeziune identitară, pluralism)	Polarizare ideologică; tensiuni identitare; dezinformare	Slăbirea coeziunii interne; amplificarea populismului	Promovarea valorilor comune; dialog intercultural; consolidarea identității europene în diversitate
Ecologică (tranziție verde, economie circulară)	Costuri ale tranziției climatice; restructurare industrială	Rezistență socială la reforme; pierderi economice pe termen scurt	Energie regenerabilă; economie circulară; leadership global în politici climatice

Din tabel observăm:

- Interdependență circulară: o provocare negestionată poate deveni risc, iar un risc gestionat eficient poate genera oportunitate.
- Caracter transversal: multe elemente (ex. digitalizarea sau tranziția verde) au impact simultan în mai multe dimensiuni.
- Orizont strategic 2030: valorificarea oportunităților depinde de coerența politicilor și de coordonarea între nivelul european și cel național.

Tabel 13.2:Modelul PRO – Analiza externă a Uniunii Europene

Dimensiune	Provocări	Riscuri	Oportunități
Politică și geopolitică (ordine internațională, guvernanță globală)	Multipolaritate accentuată; competiție între modele de guvernanță; presiuni asupra multilateralismului	Fragmentarea ordinii internaționale; slăbirea instituțiilor multilaterale; marginalizarea UE în negocieri globale	Consolidarea rolului UE ca actor normativ global; extinderea UE; promovarea democrației și a statului de drept în vecinătate
Economică și comercială (comerț, lanțuri valorice, autonomie strategică)	Reconfigurarea lanțurilor globale de aprovizionare; dependențe de materii prime critice; protecționism	Războaie comerciale; vulnerabilități energetice; pierderea competitivității externe	Diversificarea parteneriatelor comerciale; autonomie strategică deschisă; leadership în standarde comerciale și de sustenabilitate
Securitate și apărare (stabilitate regională, riscuri hibride)	Instabilitate în vecinătate; conflicte regionale; amenințări hibride	Escaladări militare; terorism; atacuri cibernetice; presiuni migratorii necontrolate	Consolidarea cooperării în domeniul securității; dezvoltarea capabilităților comune; parteneriate strategice
Socială și demografică (migrație, mobilitate globală)	Gestionarea migrației legale și ilegale; integrarea migranților; îmbătrânirea populației	Crize umanitare; tensiuni sociale; exploatarea politică a migrației	Politici comune de azil și migrație; atragerea talentelor; echilibrarea deficitului de forță de muncă
Cultural-axiologică (valori, drepturi fundamentale, imagine externă)	Contestarea universalității drepturilor omului; competiție narativă globală	Degradarea standardelor democratice; influență externă asupra spațiului informațional european	„Efectul Bruxelles" (exportul de standarde); diplomație culturală; promovarea modelului european de guvernanță
Ecologică și climatică (mediu global, resurse)	Accelerarea schimbărilor climatice; degradarea biodiversității; presiuni asupra resurselor	Crize alimentare și energetice; migrație climatică; instabilitate regională	Leadership în tranziția verde globală; tehnologii curate; parteneriate climatice internaționale

Din tabel observăm:

- Dimensiune transversală – multe provocări externe (ex. dependențe energetice sau schimbări climatice) au impact simultan intern și extern.
- Interdependență strategică – riscurile externe pot amplifica vulnerabilitățile interne (ex. crizele energetice sau migraționiste).
- Logica transformării – oportunitățile externe derivă adesea din capacitatea UE de a transforma vulnerabilitățile în avantaj normativ (standardizare, reglementare, cooperare).

Analiza combinată a dimensiunii interne și externe prin modelul PRO evidențiază faptul că Uniunea Europeană funcționează într-un mediu de interdependență permanentă. Stabilitatea internă condiționează credibilitatea externă, iar performanța externă consolidează reziliența internă. În orizontul 2030, capacitatea UE de a transforma provocările în oportunități și de a gestiona riscurile într-un cadru coerent va determina nu doar competitivitatea sa economică, ci și rolul său geopolitic și normativ global.

Modelul PRO aplicat analizei interne a Uniunii Europene evidențiază faptul că integrarea nu este un proces liniar, ci unul marcat de tensiuni, ajustări și transformări continue. Provocările, riscurile și oportunitățile nu trebuie privite izolat, ci în cadrul unei logici sistemice în care evoluțiile dintr-o dimensiune influențează celelalte. De exemplu, transformările tehnologice pot genera oportunități economice semnificative, dar pot amplifica inegalitățile sociale sau polarizarea culturală; în același timp, politicile bine calibrate pot converti aceste tensiuni în factori de modernizare și competitivitate.

Dimensiunea politică subliniază importanța valorilor, a instituțiilor și a legitimității democratice pentru stabilitatea internă a Uniunii. Fără încredere în statul de drept și în mecanismele instituționale, funcționarea coerentă a Pieței Interne și a celorlalte politici comune devine vulnerabilă. Dimensiunea economică evidențiază rolul convergenței și al productivității în menținerea echilibrului între statele membre, în timp ce dimensiunea tehnologică arată că digitalizarea și inovația pot constitui atât surse de competitivitate, cât și factori de risc structural.

Pe plan social și cultural-axiologic, coeziunea identitară și capacitatea de a gestiona pluralismul valoric reprezintă condiții esențiale pentru sta-

bilitatea proiectului european. În același timp, tranziția verde și economia circulară definesc o dimensiune ecologică care reconfigurează modelele de producție și consum, generând atât costuri de ajustare, cât și beneficii pe termen lung.

În concluzie, analiza internă prin prisma modelului PRO relevă faptul că viabilitatea Uniunii Europene depinde de capacitatea sa de a transforma provocările în oportunități și de a gestiona riscurile prin politici coerente și anticipative. Echilibrul dintre unitatea regulilor și diversitatea realităților naționale, dintre eficiența economică și coeziunea socială, dintre inovare și protecție, constituie cheia sustenabilității interne a proiectului european. În măsura în care acest echilibru este menținut, Uniunea își poate consolida reziliența și legitimitatea, rămânând un spațiu de stabilitate, prosperitate și progres comun.

13.3. Piața Internă a Uniunii Europene: fundamente, mecanisme și rol sistemic în viziunea internă.

Piața Internă reprezintă una dintre cele mai importante realizări ale procesului de integrare europeană și, în același timp, fundamentul economic și juridic al construcției Uniunii Europene. Ea nu este doar rezultatul eliminării progresive a barierelor comerciale dintre statele membre, ci expresia unei opțiuni structurale pentru integrare profundă, bazată pe reguli comune și pe recunoașterea interdependenței economice. Într-o Europă caracterizată prin diversitate instituțională, niveluri diferite de dezvoltare și tradiții juridice distincte, crearea unui spațiu fără frontiere interne a presupus nu doar voință politică, ci și o elaborare juridică sofisticată, menită să asigure funcționarea coerentă a celor patru libertăți fundamentale.

Din perspectivă conceptuală, Piața Internă poate fi înțeleasă ca o infrastructură juridico-economică care permite libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor, în condiții de nediscriminare și tratament egal. Ea reflectă trecerea de la o integrare bazată exclusiv pe cooperare interstatală la o integrare bazată pe reguli supranaționale, aplicabile direct și uniform. Astfel, Piața Internă nu este doar o „piață" în sens economic, ci un sistem normativ care combină recunoașterea reciprocă, armonizarea selectivă și mecanismele de control jurisdicțional pentru a garanta unitatea juridică și stabilitatea tranzacțiilor.

În plus, analiza Pieței Interne nu poate fi limitată la dimensiunea economică. Ea implică o dimensiune politico-instituțională, întrucât funcționarea sa consolidează interdependențele dintre statele membre și reduce tentația fragmentării. De asemenea, are o dimensiune socială, întrucât mobilitatea persoanelor și a lucrătorilor ridică probleme privind protecția drepturilor, coordonarea securității sociale și echilibrul dintre competitivitate și coeziune. În acest sens, Piața Internă devine un indicator central al viziunii interne a Uniunii: capacitatea „întregului" de a produce rezultate mai eficiente și mai echitabile decât ar putea produce „părțile" izolate.

Piața Internă este mecanismul central al integrării economice europene, definită printr-un spațiu fără frontiere interne în care este asigurată libera circulație a:

- mărfurilor,
- persoanelor,
- serviciilor,
- capitalurilor.

Piața Internă nu este doar o „piață" în sens economic, ci o construcție juridică: funcționează pe baza unor reguli comune, a principiului nediscriminării, a recunoașterii reciproce și a armonizării selective.

Funcția sistemică a Pieței Interne este dublă:

- economică: crește eficiența, concurența, productivitatea și dimensiunea pieței;
- politico-instituțională: consolidează interdependențele, reducând tentația fragmentării și stimulând convergența.
- Sinergia Pieței Interne se manifestă prin:
- economii de scară pentru întreprinderi (acces la o piață mult mai mare);
- diversitate și acces pentru consumatori (prețuri mai competitive, calitate și opțiuni mai multe);
- mobilitate a factorilor de producție (capital, muncă, competențe);
- stabilitate instituțională: reguli previzibile care reduc costurile tranzacționale.

În termeni de viziune internă, Piața Internă este una dintre cele mai clare justificări ale ideii că „întregul" poate funcționa mai eficient decât „părțile".

În practică, Piața Internă este realizată printr-o combinație de instrumente:

- Eliminarea barierelor (taxe vamale interne, restricții cantitative, măsuri cu efect echivalent).
- Nediscriminarea pe criteriul naționalității și tratamentul egal al operatorilor economici.
- Recunoașterea reciprocă: un produs/serviciu legal comercializat într-un stat trebuie, în principiu, acceptat și în altele, cu excepții justificate.
- Armonizarea: stabilirea unor standarde comune acolo unde diferențele naționale ar fragmenta piața (siguranță, sănătate, protecția consumatorului, mediu etc.).
- Aplicare și remedii: rolul Comisiei (gardian al tratatelor), al instanțelor naționale și al CJUE în menținerea unității juridice.

Deși barierele vamale au fost eliminate, Piața Internă se confruntă frecvent cu obstacole non-tarifare:

- standarde tehnice divergente,
- cerințe administrative excesive,
- reguli de etichetare și conformitate nealiniate,
- controale și formalități disproporționate.

Aceste bariere sunt „invizibile" pentru că nu se manifestă ca taxe directe, dar produc efecte similare: cresc costul intrării pe piață și reduc concurența. Integrarea serviciilor este structural mai complexă decât cea a bunurilor din câteva motive:

- serviciile implică deseori prezență fizică (ex.: profesii reglementate, sănătate, educație);
- există temeri privind „dumping social" sau competiție neloială;
- reglementările sunt adesea legate de modele naționale de protecție socială.

Piața Internă este încă incompletă, iar decalajul major se observă tocmai în domeniul serviciilor și în mobilitatea completă a unor activități economice. Piața Internă nu poate fi analizată doar economic. Mobilitatea persoanelor și a lucrătorilor implică:

- drepturi de ședere,
- coordonarea securității sociale,

- egalitate de tratament pe piața muncii,
- prevenirea exploatării și a precarității.
- În viziunea internă, miza este echilibrul dintre:
- competitivitate și flexibilitate economică și
- coeziune socială și protecție a drepturilor.

Piața Internă constituie mecanismul central prin care integrarea europeană se materializează în practică. Prin eliminarea barierelor interne, consacrarea principiului nediscriminării și instituirea recunoașterii reciproce, Uniunea a creat un spațiu economic integrat care stimulează concurența, productivitatea și inovarea. În același timp, prin armonizarea selectivă și prin mecanismele de aplicare și control – rolul Comisiei Europene, al instanțelor naționale și al Curții de Justiție – Piața Internă capătă coerență juridică și stabilitate instituțională.

Sinergia generată de Piața Internă se manifestă la nivelul întreprinderilor, prin economii de scară și acces la o piață extinsă; la nivelul consumatorilor, prin diversitate și competitivitate; și la nivel macroeconomic, prin mobilitatea factorilor de producție și consolidarea convergenței. Totuși, existența barierelor non-tarifare și integrarea incompletă a serviciilor arată că Piața Internă rămâne un proiect în evoluție, nu o realitate definitiv încheiată.

Dimensiunea socială a Pieței Interne este esențială pentru legitimitatea sa. Mobilitatea persoanelor și a lucrătorilor trebuie însoțită de garanții privind egalitatea de tratament, coordonarea securității sociale și prevenirea exploatării. Fără acest echilibru, integrarea economică riscă să genereze tensiuni sociale și percepții de inechitate.

În concluzie, Piața Internă reprezintă expresia concretă a ideii că integrarea produce valoare adăugată prin cooperare și reguli comune. Ea demonstrează că unitatea juridică poate coexista cu diversitatea națională și că eficiența economică trebuie corelată cu protecția drepturilor și coeziunea socială. Durabilitatea sa depinde de capacitatea Uniunii de a continua eliminarea obstacolelor rămase, de a adapta regulile la transformările tehnologice și de a menține echilibrul dintre competitivitate și solidaritate.

13.4. Provocări interne actuale: implicații asupra Pieței Interne și coeziunii

Funcționarea eficientă a Pieței Interne nu depinde exclusiv de existența celor patru libertăți fundamentale sau de eliminarea barierelor comerciale, ci și de soliditatea cadrului instituțional și normativ în care aceste libertăți operează. Piața Internă este, în esență, o construcție juridică și economică bazată pe încredere reciprocă, predictibilitate și aplicare uniformă a regulilor. Orice factor care afectează aceste elemente structurale – fie el de natură politică, economică, tehnologică sau ecologică – are consecințe directe asupra coerenței și sustenabilității sale.

În acest context, contestarea statului de drept, instabilitatea convergenței economice, transformarea digitală accelerată și tranziția verde reprezintă variabile majore ale evoluției Pieței Interne. Ele nu sunt fenomene izolate, ci dimensiuni interconectate ale unei realități europene în transformare. Stabilitatea juridică, echilibrul între economiile naționale, adaptarea la digitalizare și gestionarea sustenabilă a tranziției climatice sunt condiții esențiale pentru menținerea legitimității și eficienței integrării economice.

Prin urmare, analiza contemporană a Pieței Interne trebuie să depășească perspectiva strict economică și să integreze aceste dimensiuni structurale, întrucât ele determină nu doar competitivitatea, ci și coeziunea socială și stabilitatea politică a Uniunii Europene.

Contestarea statului de drept afectează direct Piața Internă deoarece:

- reduce încrederea în aplicarea uniformă a regulilor,
- slăbește protecția investițiilor și a concurenței,
- erodează cooperarea judiciară (esențială pentru litigii comerciale transfrontaliere).

Dacă convergența reală rămâne instabilă, Piața Internă poate produce:

- avantaje disproporționate pentru economiile mai dezvoltate,
- percepții de inechitate,
- tensiuni politice și euroscepticism.

În acest sens, politica de coeziune și investițiile în competitivitate devin condiții de sustenabilitate pentru piață.

Transformarea digitală:

- creează oportunități pentru productivitate și inovare,
- dar amplifică riscuri (dezinformare, monopoluri digitale, dependențe tehnologice).

Piața Internă se extinde astfel dincolo de bunuri și servicii tradiționale către o dimensiune digitală care cere reguli privind concurența, datele și securitatea.

Tranziția verde redefinește condițiile de competitivitate:

- standarde de mediu,
- lanțuri de aprovizionare,
- inovare industrială,
- investiții în energie regenerabilă și economie circulară.

Tranziția verde trebuie să fie simultan ambițioasă și justă social, altfel devine vulnerabilă politic.

Contestarea statului de drept afectează în mod direct fundamentul juridic al Pieței Interne, întrucât reduce încrederea în aplicarea uniformă a normelor și subminează protecția investițiilor, concurența loială și cooperarea judiciară. Într-un spațiu economic integrat, încrederea reciprocă între state este premisa funcționării eficiente a mecanismelor de recunoaștere și executare a hotărârilor. Erodarea acestui cadru poate conduce la fragmentare și la creșterea costurilor tranzacționale.

Instabilitatea convergenței reale generează, la rândul său, riscuri pentru sustenabilitatea Pieței Interne. Dacă diferențele de competitivitate și productivitate se adâncesc, avantajele integrării pot deveni disproporționate, alimentând percepții de inechitate și tensiuni politice. În acest sens, politica de coeziune și investițiile în competitivitate nu sunt doar instrumente redistributive, ci mecanisme de consolidare structurală a Pieței.

Transformarea digitală extinde Piața Internă către o dimensiune tehnologică în care datele, platformele și infrastructurile digitale devin factori esențiali ai competitivității. Această evoluție creează oportunități de inovare și creștere a productivității, dar implică și riscuri legate de concentrarea puterii economice, securitatea cibernetică și dependențele tehnologice externe. Adaptarea cadrului normativ devine astfel o condiție a menținerii concurenței echitabile și a protecției drepturilor fundamentale în mediul digital.

În fine, tranziția verde redefinește condițiile de competitivitate și modelează noile lanțuri valorice. Standardele de mediu, investițiile în energie regenerabilă și economia circulară pot consolida poziția Uniunii în economia globală, dar succesul acestor politici depinde de echilibrul dintre ambiție și echitate socială. O tranziție percepută ca inechitabilă riscă să genereze reacții politice și sociale care pot afecta stabilitatea integrării.

În ansamblu, sustenabilitatea Pieței Interne depinde de capacitatea Uniunii de a menține coerența juridică, echilibrul economic, adaptabilitatea tehnologică și echitatea socială. Numai prin integrarea acestor dimensiuni într-o strategie coerentă, Piața Internă poate rămâne motorul central al integrării europene și un instrument de prosperitate durabilă.

13.5. Riscuri interne: vulnerabilități pentru viziunea internă și integritatea Pieței

În analiza integrării europene, riscul nu trebuie înțeles exclusiv ca eveniment excepțional sau conjunctural, ci ca variabilă structurală a unui sistem caracterizat prin interdependențe economice, juridice și politice profunde. Uniunea Europeană funcționează pe baza unei arhitecturi multinivel, în care stabilitatea fiecărei componente influențează ansamblul. În acest context, riscurile interne pot genera vulnerabilități nu doar la nivel sectorial, ci și la nivel sistemic, afectând viziunea internă a Uniunii și integritatea Pieței Interne.

Crizele economice, percepțiile de distribuție inechitabilă a costurilor integrării și șocurile financiare pot activa forțe centrifuge, punând sub semnul întrebării solidaritatea instituțională. Piața Internă, ca infrastructură juridico-economică, depinde de încrederea reciprocă dintre statele membre și de aplicarea uniformă a regulilor. În lipsa acestei solidarități, apar tentații de protecționism intern, fragmentare normativă și repliere națională, care subminează logica sinergiei europene.

Un risc major pentru stabilitatea internă a Uniunii îl reprezintă apariția și gestionarea crizelor economice asimetrice. Într-o Piață Internă integrată, șocurile nu rămân izolate la nivel național, ci se transmit rapid prin canale comerciale, financiare și investiționale.

Crizele pot afecta diferit statele membre, în funcție de:

- structura economiei (industrie vs. servicii),

- gradul de îndatorare publică și privată,
- nivelul de competitivitate,
- integrarea în lanțurile valorice europene și globale.

Atunci când percepția publică este că anumite economii suportă costuri disproporționate ale ajustării, iar altele beneficiază relativ mai mult de avantajele Pieței Interne, apare riscul consolidării narativelor eurosceptice. În acest sens, problema nu este doar economică, ci și politico-socială.

Piața Internă funcționează eficient doar într-un cadru de solidaritate instituțională. Aceasta implică:

- coordonare macroeconomică,
- mecanisme de sprijin financiar,
- politici de coeziune,
- respectarea regulilor fiscale și concurențiale.

În absența acestor mecanisme, diferențele de competitivitate pot conduce la polarizare economică și la accentuarea disparităților regionale, afectând coeziunea socială și politică.

Crizele financiare au un caracter sistemic, întrucât afectează simultan piețele de capital, instituțiile bancare și fluxurile de credit. Într-o Uniune caracterizată prin integrare financiară, efectele se transmit rapid în economia reală.

Reducerea lichidității și creșterea incertitudinii determină:

- amânarea investițiilor private,
- scăderea investițiilor străine directe,
- limitarea finanțării proiectelor de infrastructură.

Investițiile reprezintă motorul creșterii economice și al convergenței reale. O scădere prelungită a acestora afectează competitivitatea și capacitatea de inovare a economiilor europene.

Crizele financiare afectează încrederea consumatorilor și nivelul veniturilor disponibile. Creșterea șomajului sau reducerea salariilor reale determină scăderea cererii interne, ceea ce amplifică recesiunea și creează un cerc vicios al stagnării.

Reducerea activității economice conduce la:

- creșterea șomajului,
- precarizarea relațiilor de muncă,
- diminuarea mobilității.

Într-un spațiu caracterizat prin libera circulație a lucrătorilor, dezechilibrele pe piața muncii pot genera migrații economice masive, cu efecte atât în statele de origine, cât și în cele de destinație.

Poate cel mai important efect al crizelor este deteriorarea încrederii cetățenilor în capacitatea Uniunii de a gestiona șocurile economice. Dacă integrarea este percepută ca sursă de vulnerabilitate, legitimitatea politică a Pieței Interne poate fi afectată.

Un alt risc intern major este apariția fragmentării normative, determinată de reacții naționale unilaterale în fața crizelor. În situații de criză, statele pot adopta măsuri precum:

- restricții temporare la export,
- scheme naționale de ajutor de stat disproporționate,
- bariere administrative suplimentare.

Deși unele măsuri pot fi justificate temporar, proliferarea lor subminează integritatea Pieței Interne și creează condiții de concurență inegală. Aplicarea neuniformă a normelor privind concurența, ajutoarele de stat sau protecția consumatorului poate conduce la distorsiuni structurale. În acest context, rolul Comisiei Europene și al instanțelor naționale, sub coordonarea jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene, devine esențial pentru menținerea unității juridice. Riscurile economice nu rămân limitate la sfera financiară, ci au consecințe sociale și politice. Inegalitățile crescute și percepțiile de inechitate pot alimenta:

- discursuri populiste,
- contestarea valorilor comune,
- slăbirea coeziunii identitare.

Integrarea europeană se bazează pe un consens minim privind beneficiile cooperării. Atunci când acest consens este afectat, se amplifică tendințele centrifuge și se reduce capacitatea de acțiune colectivă.

Tabel 13.3: Riscuri interne și efectele asupra Pieței Interne a UE

Categorie de risc	Mecanism de transmitere	Impact asupra Pieței Interne	Consecințe politice și sociale
Crize financiare	Restrângerea creditării	Scăderea investițiilor și consumului	Neîncredere în integrare
Divergențe economice	Competitivitate inegală	Avantaje disproporționate	Euroscepticism

Protecționism intern	Măsuri naționale unilaterale	Fragmentare normativă	Tensiuni interstatale
Șomaj și precaritate	Reducerea activității economice	Mobilitate dezechilibrată	Polarizare socială
Slăbirea statului de drept	Aplicare neuniformă a regulilor	Distorsiuni concurențiale	Erodarea legitimității

Riscurile interne analizate în tabel demonstrează că integritatea Pieței Interne depinde de stabilitatea economică, solidaritatea instituțională și încrederea reciprocă. Crizele economice și financiare pot genera efecte în lanț asupra investițiilor, consumului, ocupării și legitimității politice, transformând vulnerabilitățile economice în tensiuni sociale și politice.

Sustenabilitatea viziunii interne a Uniunii Europene presupune capacitatea de a preveni fragmentarea, de a gestiona asimetriile și de a consolida convergența reală. Piața Internă nu este doar un mecanism economic, ci un test permanent al solidarității și coeziunii europene. În absența unui răspuns coordonat și anticipativ la riscurile interne, beneficiile integrării pot fi percepute ca inechitabile, iar proiectul european poate deveni vulnerabil la presiuni centrifuge.

Prin urmare, consolidarea rezilienței economice, menținerea disciplinei juridice și întărirea solidarității instituționale reprezintă condiții esențiale pentru protejarea integrității Pieței Interne și pentru menținerea legitimității proiectului european în orizontul 2030.

Analiza riscurilor interne evidențiază faptul că vulnerabilitățile Pieței Interne nu derivă exclusiv din factori economici conjuncturali, ci din interacțiunea complexă dintre economie, politică, drept și societate. Piața Internă este un sistem deschis, interdependent, în care șocurile se transmit rapid și pot genera efecte cumulative. În acest sens, riscul nu este doar probabilitate de pierdere economică, ci și potențial de destabilizare instituțională și erodare a legitimității politice.

Un prim element fundamental este relația dintre stabilitatea financiară și încrederea socială. În absența încrederii în capacitatea instituțiilor europene de a gestiona crizele, integrarea economică poate fi percepută ca amplificator al vulnerabilităților, nu ca mecanism de protecție. În con-

secință, consolidarea Uniunii Economice și Monetare, întărirea supravegherii financiare și dezvoltarea instrumentelor comune de stabilizare macroeconomică devin componente esențiale ale rezilienței Pieței Interne.

Un al doilea aspect esențial îl constituie dimensiunea convergenței reale. Integrarea fără convergență riscă să creeze un spațiu economic formal unificat, dar structural inegal. În acest context, politica de coeziune, investițiile în infrastructură, inovare și capital uman nu sunt simple instrumente redistributive, ci mecanisme de consolidare a competitivității sistemice. Ele reduc riscul fragmentării și sporesc capacitatea Pieței Interne de a funcționa ca motor al prosperității comune.

Un al treilea element se referă la disciplina juridică și aplicarea uniformă a normelor. Eroziunea statului de drept sau aplicarea selectivă a regulilor poate genera distorsiuni concurențiale și poate afecta funcționarea principiului recunoașterii reciproce. Într-un sistem bazat pe încredere mutuală, uniformitatea aplicării normelor este condiția minimă pentru menținerea integrității juridice a Pieței Interne.

În plan socio-politic, gestionarea riscurilor interne trebuie să includă o dimensiune comunicativă și deliberativă. Percepțiile de inechitate sau lipsa de transparență pot amplifica tensiunile și pot alimenta narative eurosceptice. Prin urmare, legitimitatea Pieței Interne depinde nu doar de performanța sa economică, ci și de capacitatea Uniunii de a explica și justifica politicile adoptate.

Privind spre orizontul 2030, consolidarea Pieței Interne a UE presupune:

- Creșterea rezilienței economice prin diversificarea lanțurilor de aprovizionare și reducerea dependențelor critice.
- Întărirea coordonării macroeconomice pentru a limita asimetriile și a preveni acumularea dezechilibrelor.
- Modernizarea cadrului normativ în contextul transformării digitale și al tranziției verzi.
- Consolidarea coeziunii sociale pentru a preveni polarizarea și radicalizarea.

În concluzie, riscurile interne nu trebuie interpretate exclusiv ca amenințări, ci și ca indicatori ai domeniilor care necesită adaptare și reformă. Capacitatea Uniunii Europene de a transforma vulnerabilitățile în pro-

cese de consolidare instituțională va determina sustenabilitatea viziunii sale interne. Piața Internă rămâne elementul central al acestei arhitecturi, dar durabilitatea sa depinde de echilibrul dintre eficiență economică, solidaritate politică și legitimitate democratică. Astfel, protejarea integrității Pieței Interne înseamnă, în ultimă instanță, protejarea însăși a proiectului european.

Crizele economice și percepțiile de „costuri inegale" pot alimenta forțe centrifuge. Piața Internă depinde de solidaritate instituțională: fără ea, apar tentații de protecționism intern și fragmentare normativă. Crizele financiare se transmit în economie reală, afectând:

- investițiile,
- consumul,
- ocuparea,
- încrederea în proiectul comun.

13.6. Oportunități interne: valorificarea Pieței Interne ca resursă strategică

Piața Internă poate fi tratată ca bun public european: o infrastructură de reguli și oportunități care produce beneficii colective, dacă este protejată de fragmentare și completată prin:

- reducerea barierelor rămase,
- investiții în convergență,
- dezvoltarea dimensiunii digitale,
- consolidarea încrederii juridice și administrative.

Inovația socială, industriile creative, regenerabilele și economia circulară sunt direcții care pot transforma oportunitățile în avantaje competitive și coeziune.

Viziunea internă a UE se sprijină pe două idei structurale: finalitatea comună orientată spre calitatea vieții și sinergia produsă prin agregare. În interiorul acestui cadru, Piața Internă apare drept mecanismul central de integrare: ea conectează economiile, susține competitivitatea și consolidează interdependențele instituționale. Totuși, Piața Internă rămâne un proiect în evoluție: incompletitudinile (mai ales în servicii), divergențele de capacitate administrativă, presiunile tehnologice și tranziția verde creează un tablou complex de provocări și riscuri. În orizontul 2030, suste-

nabilitatea viziunii interne depinde de capacitatea Uniunii de a combina unitatea regulilor cu echitatea rezultatelor, astfel încât integrarea economică să se traducă în progres social și legitimitate politică.

În literatura de specialitate, conceptul de „bun public" desemnează acele bunuri sau servicii care generează beneficii colective, sunt dificil de exclus și produc efecte difuze la nivelul întregii comunități. În acest sens extins, Piața Internă a Uniunii Europene poate fi tratată ca un bun public european, întrucât funcționează ca o infrastructură de reguli, drepturi și oportunități care produce valoare adăugată pentru toate statele membre și pentru cetățenii acestora.

Piața Internă nu este doar un cadru al schimburilor economice, ci un sistem normativ și instituțional care facilitează cooperarea, stimulează competitivitatea și consolidează interdependențele structurale. Ea generează economii de scară, mobilitate a factorilor de producție, creșterea eficienței și stabilitate juridică, beneficii care nu pot fi replicate la nivel exclusiv național. În această logică, protejarea și aprofundarea Pieței Interne devine o responsabilitate comună, comparabilă cu protejarea altor bunuri publice esențiale.

Totuși, statutul său de bun public european nu este automat sau ireversibil. El depinde de menținerea integrității juridice, de reducerea fragmentării și de capacitatea Uniunii de a adapta regulile la transformările economice și tehnologice contemporane.

Pentru a funcționa eficient ca infrastructură colectivă, Piața Internă trebuie completată și protejată printr-un set coerent de politici și reforme structurale. Deși barierele tarifare au fost eliminate, persistă obstacole non-tarifare și administrative care limitează mobilitatea economică. Simplificarea procedurilor, armonizarea standardelor și aplicarea uniformă a regulilor sunt esențiale pentru prevenirea fragmentării. Eliminarea barierelor rămase consolidează concurența și reduce costurile tranzacționale, sporind eficiența sistemului.

Convergența economică reală reprezintă condiția sustenabilității Pieței Interne. Investițiile în infrastructură, capital uman, digitalizare și inovare reduc diferențele structurale dintre economii și limitează percepțiile de inechitate. Politica de coeziune și instrumentele financiare comune devin, astfel, mecanisme de stabilizare și consolidare sistemică.

Transformarea digitală extinde Piața Internă dincolo de bunuri și servicii tradiționale, integrând fluxuri de date, platforme și servicii digitale. Piața unică digitală necesită reguli clare privind concurența, protecția datelor și securitatea cibernetică. Adaptarea normativă la economia digitală este esențială pentru menținerea competitivității globale a Uniunii. Încrederea reciprocă între statele membre și aplicarea uniformă a normelor sunt fundamentale pentru funcționarea Pieței Interne. Stabilitatea juridică reduce incertitudinea și stimulează investițiile, iar capacitatea administrativă asigură implementarea eficientă a politicilor comune.

Piața Internă oferă cadrul necesar pentru valorificarea unor direcții strategice care pot consolida competitivitatea și coeziunea europeană.

Inovația socială contribuie la modernizarea serviciilor publice și la adaptarea sistemelor sociale la noile realități demografice și economice. Ea poate transforma provocările legate de îmbătrânirea populației sau mobilitatea forței de muncă în oportunități de reformă și eficiență.

Industriile creative și culturale generează valoare economică și identitară, contribuind la diversificarea economiei și la consolidarea coeziunii culturale. Piața Internă oferă spațiul necesar pentru circulația produselor culturale și pentru dezvoltarea economiei bazate pe cunoaștere. Tranziția verde poate deveni un avantaj competitiv global, dacă este susținută de investiții în tehnologie, infrastructură și inovare industrială. Economia circulară reduce dependențele de resurse și stimulează eficiența utilizării materialelor. Viziunea internă a Uniunii Europene se sprijină pe două idei structurale:

- finalitatea comună orientată spre calitatea vieții, și
- sinergia produsă prin agregare.

În acest cadru, Piața Internă apare drept mecanismul principal prin care aceste idei sunt puse în practică. Ea conectează economiile naționale, susține competitivitatea și creează interdependențe care reduc riscul fragmentării.

Cu toate acestea, Piața Internă rămâne un proiect dinamic. Incompletitudinile – în special în domeniul serviciilor – divergențele de capacitate administrativă, presiunile tehnologice și exigențele tranziției verzi generează un tablou complex de provocări și riscuri. În orizontul 2030, sustenabilitatea viziunii interne depinde de capacitatea Uniunii de a combina:

- unitatea regulilor, asigurată prin aplicare uniformă și stabilitate juridică;
- echitatea rezultatelor, realizată prin convergență economică și coeziune socială.

Integrarea economică nu poate fi considerată completă dacă nu produce progres social și legitimitate politică. În absența echității percepute, avantajele Pieței Interne pot fi contestate, iar solidaritatea instituțională poate fi slăbită. Piața Internă, tratată ca bun public european, reprezintă infrastructura centrală a integrării economice și juridice. Ea generează beneficii colective și sinergii imposibil de realizat la nivel național, dar funcționarea sa depinde de coerența normativă, convergența economică și încrederea reciprocă. Transformarea oportunităților – inovație socială, digitalizare, energie regenerabilă – în avantaje competitive presupune politici coerente și coordonate. În același timp, menținerea legitimității politice a integrării necesită echilibrul dintre eficiență economică și coeziune socială.

Prin urmare, Piața Internă nu este doar un mecanism economic, ci expresia concretă a viziunii interne a Uniunii Europene. Durabilitatea sa va depinde de capacitatea Uniunii de a transforma provocările și riscurile în procese de consolidare instituțională, asigurând un echilibru sustenabil între competitivitate, solidaritate și legitimitate democratică.

Privită în ansamblu, Piața Internă nu poate fi redusă la o simplă arhitectură economică destinată facilitării schimburilor comerciale. Ea reprezintă expresia instituționalizată a interdependenței europene și unul dintre pilonii fundamentali ai ordinii juridice și economice a Uniunii. În calitate de bun public european, Piața Internă generează externalități pozitive pentru toate statele membre, dar aceste beneficii nu sunt garantate automat; ele depind de menținerea integrității sistemului și de capacitatea de adaptare la noile realități globale.

Un prim element definitoriu pentru sustenabilitatea Pieței Interne este coerența normativă. Un spațiu fără frontiere interne presupune nu doar eliminarea barierelor formale, ci și existența unui cadru juridic uniform aplicat. Orice fragmentare, fie ea generată de interpretări divergente, de capacități administrative inegale sau de reacții protecționiste, poate reduce eficiența și credibilitatea sistemului. În acest sens, consolidarea în-

crederii juridice și a cooperării administrative devine o condiție esențială pentru menținerea statutului său de infrastructură colectivă.

Un al doilea element central este convergența economică reală. Piața Internă produce avantaje competitive și economii de scară, însă distribuția acestor beneficii trebuie percepută ca echitabilă. Divergențele persistente pot alimenta tensiuni politice și narative eurosceptice. Prin urmare, investițiile în coeziune, inovare și capital uman nu sunt doar politici de sprijin, ci mecanisme structurale de consolidare a stabilității interne.

În al treilea rând, transformările tehnologice și tranziția verde impun o reconfigurare continuă a regulilor Pieței Interne. Digitalizarea și economia bazată pe date extind spațiul integrării, dar creează noi vulnerabilități. În mod similar, tranziția către neutralitate climatică redefinește competitivitatea industrială și lanțurile valorice. Capacitatea Uniunii de a transforma aceste transformări în avantaje competitive globale va determina poziționarea sa strategică în economia mondială.

Pe termen mediu și lung, legitimitatea Pieței Interne depinde de capacitatea de a combina eficiența economică cu echitatea socială. Integrarea nu poate fi sustenabilă dacă este percepută ca favorizând doar anumite segmente sau regiuni. În acest sens, dimensiunea socială a integrării – protecția lucrătorilor, coordonarea securității sociale, prevenirea precarității – trebuie integrată organic în funcționarea Pieței.

În concluzie, Piața Internă reprezintă nucleul funcțional al viziunii interne a Uniunii Europene. Ea reflectă ideea că unitatea regulilor și cooperarea instituțională pot produce sinergii superioare acțiunii izolate. Totuși, această sinergie este condiționată de solidaritate, convergență și adaptabilitate. În orizontul 2030, viabilitatea proiectului european va depinde de capacitatea Uniunii de a proteja integritatea Pieței Interne, de a reduce fragmentările și de a transforma schimbările tehnologice și ecologice în oportunități de progres comun. Astfel, consolidarea Pieței Interne nu este doar un obiectiv economic, ci o investiție strategică în stabilitatea, coeziunea și legitimitatea proiectului european în ansamblul său.

Probleme de recapitulare

- Definiți conceptul de Piață Internă a Uniunii Europene și explicați de ce aceasta este considerată mai mult decât un simplu spațiu economic de schimb.

- Analizați cele patru libertăți fundamentale (mărfuri, persoane, servicii, capitaluri) și argumentați interdependența dintre ele în funcționarea integrată a Pieței.
- Explicați principiile nediscriminării, recunoașterii reciproce și armonizării selective. În ce măsură acestea contribuie la menținerea unității juridice a Pieței Interne?
- Argumentați de ce Piața Internă poate fi tratată ca un bun public european. Ce condiții trebuie îndeplinite pentru protejarea integrității sale?
- Analizați relația dintre convergența economică reală și sustenabilitatea Pieței Interne. Ce riscuri apar în cazul unor divergențe persistente între statele membre?
- Explicați modul în care crizele economice și financiare pot afecta funcționarea Pieței Interne, făcând referire la impactul asupra investițiilor, consumului și ocupării forței de muncă.
- Discutați riscul fragmentării normative și al protecționismului intern. În ce măsură acestea pot submina principiul solidarității instituționale?
- Analizați impactul transformării digitale asupra Pieței Interne. Ce provocări generează economia digitală în materie de concurență, protecția datelor și securitate?
- Explicați cum tranziția verde redefinește condițiile de competitivitate în cadrul Pieței Interne și de ce este necesar un echilibru între ambiție climatică și echitate socială.

Bibliografie:

European Commission (2023). *Single Market at 30: Achievements and Future Outlook*. Brussels: European Commission.

European Commission (2024). *Annual Single Market and Competitiveness Report*. Brussels.

European Union (consolidated version 2023). *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*. Official Journal of the European Union.

European Court of Justice (select cases). Jurisprudence on free movement, mutual recognition, and proportionality (e.g., *Cassis de Dijon*, *Keck*, *Gebhard*).

TEMA XIV. POLITICA EUROPEANĂ DE COMERȚ ȘI AUTONOMIE STRATEGICĂ.

14.1. Politica comercială a Uniunii Europene în contextul autonomiei strategice deschise
14.2. Cadrul instituțional și juridic al politicii comerciale comune
14.3. Instrumentele moderne ale politicii comerciale: liberalizare, protecție și securitate economică
14.4. Uniunea Europeană în sistemul comercial multilateral și reforma Organizației Mondiale a Comerțului

Scopul temei: Formarea unei perspective clare asupra rolului și mecanismelor prin care UE își exercită competențele exclusive în domeniul comerțului internațional, atât în cadrul OMC, cât și prin acorduri bilaterale și regionale.

Obiectivele temei. După studierea acestei teme ar trebui să fiți capabili:

- să descrie obiectivele și principiile fundamentale ale politicii comerciale comune a Uniunii Europene;
- să analizeze mecanismele și instrumentele utilizate de UE pentru reglementarea comerțului internațional, inclusiv acordurile comerciale și tarifele vamale.
- să evalueze impactul politicii comerciale asupra economiei statelor membre, competitivității și comerțului intra- și extra-UE.
- să examineze rolul Uniunii Europene în cadrul organizațiilor internaționale de comerț și al negocierilor multilaterale.
- să interpreteze efectele globalizării și ale reglementărilor comerciale asupra strategiilor economice ale UE și ale statelor membre.
- să dezvolte capacitatea de analiză critică și argumentare privind provocările și perspectivele politicii comerciale europene.

14.1. Politica comercială a Uniunii Europene în contextul autonomiei strategice deschise

Politica comercială exprimă totalitatea reglementărilor cu caracter juridic, administrativ, fiscal, bugetar, financiar, bancar, valutar, etc. adoptate de către o țară sau o comunitate de țări în scopul stimulării sau re-

strângerii schimburilor comerciale externe, conform intereselor proprii. Politica comercială este unul din pilonii principali ai relațiilor Uniunii Europene cu țările terțe.

Realizarea unei politici comerciale comune a făcut parte din planul inițial de integrare economică europeană, astfel că politica comercială a UE(inițial CEE) este comună în linii mari în raport cu restul lumii încă din 1968, odată cu realizarea Uniunii Vamale.

Încă prin Tratatul de la Roma, politica comercială comună a fost inclusă între instrumentele principale de realizare a integrării pieţelor naţionale într-o piaţă regională unică cu scopul accelerării creşterii economice, a ridicării eficienţei şi competitivităţii economice şi a creării premiselor de adâncire a integrării interstatale. Pentru Comunitatea Europeană, raţiunea unei politici comerciale comună rezidă din faptul că libera circulaţie a bunurilor şi serviciilor din cadrul Comunităţii nu se poate realiza cu politici comerciale naţionale diferite.

În baza prevederilor Tratatelor constitutive și a celorlalte norme(legislație secundară, tratate multi- și bilaterale încheiate de Comunitatea Europeană) care reglementează relațiile comerciale ale UE cu țările terțe se poate afirma că Uniunea Europeană are o politică comercială comună axată pe liberalizarea schimburilor în domeniul industrial și relativ protecționistă în sectorul agricol Principalele instrumente de politică comercială pot fi:

- de natură tarifară(vamală);
- de natură netarifară;
- de natură promoțională și de stimulare.

Protecția tarifară se realizează prin intermediul taxelor vamale.

În cadrul barierelor netarifare utilizate în cadrul politicilor comerciale se includ reglementările cantitative, măsurile antidumping, precum și alte măsuri netarifare.

Măsurile de politică comercială promoțională și de stimulare au drept scop să impulsioneze exporturile globale ale țării(sau comunității) respective.

La baza politicii comerciale comune se află Tratatul de la Roma, al cărui titlu I din partea a II-a se numea „Libera circulație a mărfurilor". În cadrul acestuia se făceau referiri la următoarele aspecte:

- eliminarea taxelor vamale între statele membre;
- instituirea tarifului vamal comun;
- eliminarea restricțiilor cantitative între statele membre;
- practicile de dumping.

14.2. Cadrul instituțional și juridic al politicii comerciale comune.

Cadrul legal actual al politicii comerciale comune a UE este cel stabilit prin Tratatul de la Maastricht modificat prin Tratatul de la Amsterdam. Astfel, articolele 131 și 133 pun bazele politicii comerciale comune față de țările terțe. În conformitate cu articolul 131, prin stabilirea uniunii vamale între ele, statele membre urmăresc să contribuie, în interesul comun, la dezvoltarea armonioasă a comerțului mondial, la eliminarea progresivă a restricțiilor din comerțul internațional și la reducerea barierelor tarifare. Același articol prevedea faptul că prin eliminarea drepturilor între statele membre se urmărește o incidență favorabilă asupra creșterii forței concurențiale a întreprinderilor din aceste state.

În virtutea acestor prevederi, se poate spune că obiectivele acestei politici sunt:

- promovarea comerțului cu alte state și a liberului schimb;
- creșterea forței competitive a societăților comunitare.

Articolul 133 stabilește că politica comercială comună se referă la comerțul cu mărfuri, servicii și aspecte legate de comerț ale drepturilor de proprietate intelectuală. Totodată, sunt incluse și prevederi speciale privind anumite domenii, cum ar fi audiovizualul, cultura, educația, serviciile sociale și de sănătate. Domeniile vizate de formularea politicii comerciale comune sunt:

- modificările nivelului taxelor vamale;
- încheierea acordurilor vamale și comerciale;
- uniformizarea măsurilor de liberalizare;
- politica exportului, măsuri de protejare a comerțului(dumping sau subvenții) și măsuri de întărire a cooperării vamale între statele membre.

Principiul de bază care guvernează politica comercială comună a Uniunii Europene reiese din articolul 3a al Tratatului privind Uniunea Eu-

ropeană, care stabilește că dezideratul acestei politici este realizarea unei economii de piață deschise, în care concurența este liberă. Interpretarea dată acestui principiu este aceea că pe ansamblu gradul de protecționism al pieței interne unice ar trebui să se reducă în mod continuu.

O altă prevedere din cadrul Tratatului este aceea că politica comercială este construită pe principii uniforme în domeniul tarifar, al acordurilor comerciale, al liberalizării comerciale, ceea ce presupune că în materie de acorduri comerciale internaționale sau de măsuri comerciale față de terți trebuie să se realizeze o centralizare a deciziilor la nivel comunitar. Cu toate acestea, având în vedere și existența principiului subsidiarității, Curtea Europeană de Justiție a subliniat că între instituțiile comunitare și statele naționale trebuie să colaboreze strâns în negocierea și semnarea acordurilor comerciale internaționale și, în plus, a stabilit că anumite servicii nu intră sub incidența politicii comerciale comune, iar în domeniul drepturilor de proprietate intelectuală competențele sunt partajate între cele două părți.

Trebuie menționat că politica comercială comună a Uniunii Europene are trei dimensiuni:

a) dimensiunea multilaterală, realizată în cea mai mare parte în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului(fostul GATT), care are drept scop promovarea regulilor privind accesul la piețe în contextul asigurării unei guvernanțe globale efective;

b) Dimensiunea bilaterală/regională, care este reflectată prin acordurile bilaterale negociate și încheiate de Uniunea Europeană în afara negocierilor multilaterale din cadrul OMC și prin adoptarea unor măsuri specifice cu țări terțe sau cu asociații regionale;

c) dimensiunea unilaterală, care constă în adoptarea și implementarea de către Uniunea Europeană a unor măsuri unilaterale drept instrumente suplimentare de politică comercială în scopul asigurării dezvoltării și/sau stabilității politice corespunzător priorităților politice ale Uniunii. Forma cea mai des regăsită a acestor măsuri este cea a concesiilor comerciale acordate de Uniunea European țărilor terțe pe baza unui interes economic pentru accelerarea comerțului cu o anumită regiune și creșterea avantajelor economice pentru ambele părți.

În ceea ce privește dimensiunea multilaterală, se poate sublinia rolul important jucat de către Comunitatea Europeană în cadrul GATT și apoi

al OMC(succesoarea GATT). Astfel, ca urmare a celor opt runde de negocieri multilaterale desfășurate sub egida GATT regulile și deciziile GATT au fost preluate în acquisul comunitar(astfel că ele au trebuit să fie respectate și aplicate de către țările comunitare), s-a dezvoltat un sistem de drept al comerțului internațional și s-a realizat o liberalizare destul de extinsă a comerțului dintre membrii GATT.

Încurajarea schimburilor de către Uniunea Europeană nu se realizează doar în contextul multilateral al OMC, ci și prin intermediul unor acorduri bilaterale preferențiale cu diferite țări sau grupuri de țări sub forma acordurilor de liber schimb sau a acordurilor vamale.

Principalele acorduri bilaterale/regionale de acest tip ale Uniunii Europene includ:

- acordurile de comerț liber cu Asociația Europeană a Liberului Schimb, Mexic, Africa de Sud, Elveția;
- uniunile vamale cu Turcia, Andorra și San Marino;
- Acordurile Europene încheiate la începutul anilor 90 cu țările din Europa Centrală și de Est (8 dintre acestea fiind deja după 1 mai 2004 membre ale Uniunii Europene).

De asemenea, Uniunea Europeană a încheiat acorduri unilaterale cu o serie de țări în curs de dezvoltare prin care accesul acestora pe piața comunitară este preferențial, fără ca partenerii UE să acorde un tratament preferențial la exporturile comunitare.

În această categorie se includ două mari categorii de acorduri:

- Acordurile de Parteneriat Economic negociate cu țările ACP (Africa, Caraibe, Pacific) – Acordul Cotonou. Acordul de Parteneriat Economic ACP semnat în februarie 2000 continuă preferințele comerciale nereciproce acordate în cadrul Acordului Lome pentru încă 8 ani, timp în care Uniunea Europeană intenționează să negocieze zone de comerț liber reciproce cu subgrupe de țări din Africa, Pacific și Caraibe. Semnatarii acestor acorduri au drepturi pentru toate produsele industriale și cea mai mare parte a produselor agricole. În fapt, țările din grupul ACP beneficiază de regulile de origine cele mai liberale cu scopul de a avea cel mai bun profit din reducerile tarifare;
- acordurile mediteraneene, în cadrul cărora se cuprind acordurile cu Algeria, Egipt, Israel, Liban, Maroc, Organizația pentru Eliberarea Palestinei, Siria și Tunisia.

Uniunea Europeană se asigură întotdeauna că acordurile sale bilaterale sunt compatibile cu angajamentele asumate în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului.

În cadrul dimensiunii unilaterale a politicii sale comerciale, Uniunea Europeană se folosește de următoarele:

- Sistemul Generalizat de Preferințe (SGP), care este instrumentul clasic de stimulare a dezvoltării prin intermediul acordării de taxe vamale preferențiale.

SGP permite țărilor industrializate să acorde concesii comerciale(un acces de tip duty-free (fără taxe vamale) sau o reducere a taxelor vamale, în funcție de sensibilitatea produselor și de tipul de preferințe acordat țărilor în cauză) de o manieră autonomă. Din partea Uniunii Europene cea mai mare parte a țărilor în curs de dezvoltare beneficiază de un regim preferențial. Astfel, în plus față de acordurile ACP și cele mediteraneene, UE permite țărilor din Asia și America Latină să exporte către UE la taxe vamale mai mici decât cele normale produse manufacturiere și produse agricole prelucrate. De asemenea, pentru țările în curs de dezvoltare care se conformează acordurilor internaționale privitoare la protecția mediului și la interzicerea muncii copiilor, precum și a muncii forțate;

- Inițiativa "Totul în afara armelor", care reprezintă o schemă de preferințe acordate țărilor cel mai puțin dezvoltate. Aranjamente speciale sunt asigurate pentru un număr de 49 de țări clasificate de Organizația Națiunilor Unite ca fiind cel mai puțin dezvoltate. Această inițiativă acordă acces fără taxe vamale importurilor tuturor produselor provenind din țările cel mai puțin dezvoltate, fără restricții cantitative, cu excepția importurilor de arme și muniții. Aceste preferințe sunt acordate de Uniunea Europeană pe o perioadă nedeterminată;
- acordarea de preferințe asimetrice, în scopul de a asigura pacea, stabilitatea, libertatea și prosperitatea economică în regiune conform conceptului "Europei extinse".

Instrumentele politicii comerciale comune a Uniunii Europene sunt în prezent în cea mai mare parte armonizate la nivelul UE.

Principalul pilon al politicii comerciale comune a UE este tariful extern comun care a fost realizat încă din anul 1968, concomitent cu eliminarea taxelor vamale între țările membre, și a cărui aplicare presupune că

un bun sau serviciu dintr-o țară terță nu este taxat decât o singură dată, când pătrunde în una din țările membre ale Uniunii.

Tariful extern comun se caracterizează prin:

- taxe ad-valorem la produsele industriale;
- taxe specifice la produsele agricole;
- excepții în ceea ce privește maximele tarifare aplicabile cu precădere unor produse agricole și unor produse industriale sensibile;
- multitudinea pozițiilor tarifare la care nu se percep taxe vamale;
- existența escaladării tarifare (creșterea taxei vamale pe măsura ridicării gradului de prelucrare a produsului) pentru anumite produse(-textile, cauciuc, tutun, etc.).

Un alt instrument utilizat în cadrul politicii comerciale comune a UE îl reprezintă cotele sau restricțiile cantitative care, începând din 1994, sunt definite la nivelul UE și nu la nivel național. Protecția cantitativă în cazul UE are însă o importanță în declin. Astfel, în anii 90 s-a limitat protecția cantitativă extra UE și s-a eliminat protecția cantitativă intra UE, iar contingentele naționale și toate restricțiile voluntare de export sunt eliminate(cu excepția textilelor și îmbrăcămințiii, conform Acordului multifibre).

De asemenea, începând cu anul 1990 au fost introduse măsurile antidumping, măsuri prin intermediul cărora organizațiile profesionale sau grupurile de întreprinderi europene pot cere măsuri de retorsiune contra concurenților străini apreciați drept neloiali. Dosarele sunt instrumentate de către Comisia Europeană, care propune și taxele antidumping la produsele ce provin din anumite țări sau de la numite firme, taxe ce trebuie aprobate de Consiliu.

De asemenea, deciziile cu privire la clauzele de salvgardare(restricții impuse temporar la importurile anumitor produse care pun în pericol o industrie a unei țări membre sau a ansamblului UE) sunt luate de către Comisie și pot fi controlate de către Consiliu. Principalele produse care au fost vizate de măsuri de salvgardare au fost: textilele, oțelul și automobilele.

În privința obstacolelor netarifare pentru bunuri și servicii, una dintre concluziile Forumului Global al OCDE din iunie 2003 de la Paris a fost aceea că UE (la fel ca și SUA) utilizează pe scară largă subvențiile, iar multe alte bariere netarifare sunt folosite sub pretextul securității naționale, sănătății și protecției mediului.

14.3. Instrumentele moderne ale politicii comerciale: liberalizare, protecție și securitate economică.

Instrumentele de politică comercială utilizate în prezent de Uniunea Europeană pot fi împărțite în două mari categorii:

- instrumente defensive;
- instrumente ofensive.

Instrumentele defensive sunt acele instrumente care asigură comerțul echitabil și apără interesele societăților europene. Aceste instrumente au fost concepute în conformitate cu prevederile Organizației Mondiale a Comerțului care recunosc dreptul membrilor organizației de a se apăra față de practici comerciale neloiale.

Principalele instrumente defensive sunt:

- măsurile anti-dumping, al căror rol este de a contracara practicile de dumping, cele mai des întâlnite forme de practici de distorsionare a comerțului;
- măsurile anti-subvenție și compensatorii, cu scopul de a combate subvențiile acordate producătorilor de către autoritățile publice, subvenții care distorsionează comerțul în situația în care ajută la reducerea în mod artificial a costurilor de producție sau a prețurilor de export către Uniunea Europeană;
- măsuri de salvgardare, care presupun restricționarea suplimentară temporară a importurilor unui produs dacă producția internă a acelui produs este afectată în mod serios sau amenințată de înregistrarea unor prejudicii datorită creșterii bruște a importurilor. Acest tip de măsuri pot fi luate de orice membru al Organizației Mondiale a Comerțului.

Scopul instrumentelor ofensive este dat de deschiderea piețelor și eliminarea obstacolelor din calea comerțului prin acțiuni multilaterale, bilaterale și unilaterale. Principalele instrumente ofensive sunt reprezentate de:

- regulamentul privind obstacolele în calea comerțului, regulament care permite societăților din Uniunea Europeană să depună o plângere la Comisia Europeană în situația în care întâlnesc bariere comerciale care le restricționează accesul pe piața unor țări terțe.

Aceste reglementări pot fi utilizate și pentru evaluarea situației de nerespectare a regulilor comerciale internaționale care determină efecte

comerciale negative, iar în cazul în care rezultatul evaluării este afirmativ se poate apela la mecanismul prevăzut de Organizația Mondială a Comerțului pentru rezolvarea disputelor;

- baza de date privind accesul pe piețe a firmelor din Uniunea Europeană care permite:
- obținerea de informații despre condițiile privind accesul pe piața țărilor ne-membre ale Uniunii Europene;
- modalități de urmărire sistematică de către Comisia Europeană a reclamațiilor firmelor din țările membre privind barierele în calea comerțului din țările nemembre;
- asigurarea respectării de către partenerii comerciali ai Uniunii Europene a obligațiilor asumate prin acorduri internaționale.

Având în vedere datele conținute în această bază de date, Comisia Europeană a putut să acționeze într-un mod mai eficace în cadrul OMC sau în cadrul acordurilor bilaterale, identificând obstacolele în calea comerțului. Baza de date este astfel un instrument de suport și fundamentare a măsurilor și inițiativelor pe care Uniunea Europeană le poate lua față de acei parteneri comerciali care crează dificultăți de natură comercială firmelor comunitare. Instituțiile comunitare cu responsabilități în elaborarea și punerea în aplicare a politicii comerciale comune sunt:

- Consiliul Uniunii Europene;
- Comisia Europeană;
- Comitete consultative.

De asemenea, și statele membre au anumite atribuții limitate, în domeniul unor servicii și al proprietății intelectuale. Actele prin care este pusă în aplicare politica comercială a UE pot fi: reglementări cu aplicare generală, obligatorii și direct aplicabile în țările membre, directive care trebuie transpuse în legislația națională și în practica statelor membre, decizii obligatorii pentru cei vizați, decizii cu aplicare generală, recomandări și opinii care nu au forță obligatorie.

Deciziile privind politica comercială comună au la bază propunerile Comisiei Europene, care trebuie însoțite de avizul "Comitetului articolului 133", comitet format din responsabilii politicii statelor membre, și a cărui activitate se concretizează în special în examinarea propunerilor Comisiei sau a unor documente privind negocierile comerciale internați-

onale, a unor rapoarte referitoare la negocieri, diferende comerciale și a unor probleme comerciale deosebite cu care se confruntă statele membre ale UE. Decizia finală se adoptă de Consiliu și/sau de Parlamenul European și poate implica atât Curtea de Conturi, cât și organele financiare și consultative ale UE(în funcție de tipul actului și problema la care se referă).

Uniunea Europeană (UE) este cel mai mare actor comercial global, acoperind circa 20% din exporturile și importurile mondiale (fără schimburile comerciale intracomunitare), având un rol important în promovarea comerțului mondial bazat mai ales pe sistemul multilateral instituit de Organizația Mondială a Comerțului (OMC). Puterea comercială pe care o reprezintă UE se bazează atât pe forțele economice unite ale Statelor Membre, cât și pe existența și aplicarea unei politici comerciale comune, coerente, aplicabile uniform pe piața internă unică a celor 27 de State Membre și exprimată printr-o singură voce în plan internațional. Politica comercială comună reprezintă ansamblul de măsuri, instrumente, politici aplicate în domeniul relațiilor comerciale externe al Uniunii Europene. Politica comerciala comună are în vedere câteva obiective majore:

- dezvoltarea exporturilor comunitare de bunuri și servicii, inclusiv prin deschiderea și consolidarea unor noi piețe de destinație;
- asigurarea unei protecții adecvate pentru industria europeană de bunuri și servicii, în special prin măsuri de combatere a concurenței neloiale cauzate de anumite importuri din țări terțe;
- combaterea oricăror măsuri de discriminare sau împiedicare a accesului și dezvoltării exporturilor de bunuri și servicii comunitare pe terțe piețe;
- asigurarea unui cadru legal și instituțional favorabil investițiilor străine directe, cu protejarea adecvată a investitorilor și a investițiilor;
- susținerea acestor obiective în cadrul organizațiilor internaționale, în timpul negocierilor comerciale multilaterale;
- dezvoltarea armonioasă a comerțului mondial, abolirea progresivă a restricțiilor din comerțul internațional și reducerea barierelor vamale;
- dezvoltarea durabilă prin integrarea unui număr cât mai mare de țări în ansamblul comerțului mondial;

– asigurarea includerii în politica de dezvoltare a componentei mediului înconjurător.

În sens restrâns, politica comercială comună presupune crearea unei uniuni vamale între statele membre ale Uniunii Europene, aplicarea unor principii uniforme cu privire la modificarea taxelor vamale, stabilirea de taxe vamale și încheierea de acorduri comerciale cu țările terțe (nemembre UE), elaborarea și implementarea politicii vizând regimul comun de import și export etc.

14.4. Uniunea Europeană în sistemul comercial multilateral și reforma Organizației Mondiale a Comerțului.

În sens larg, politica comercială comună derivă în mare măsură din regulile cuprinse în acordurile încheiate în cadrul OMC. Baza politicii comerciale comune o constituie tariful vamal comun aplicat în relațiile cu țările terțe. Regulile comune de export și de import sunt completate și sprijinite de reglementările comune cu privire la măsurile anti-dumping și de salvgardare, măsurile împotriva subvențiilor la import sau a practicilor ilicite de comerț, precum și restricțiile cantitative și interdicțiile comerciale în probleme de politică externă .

Uniunea Europeană a încheiat numeroase acorduri comerciale (de liber schimb și de cooperare) cu țările terțe. Unele dintre acestea acoperă toate aspectele relațiilor comerciale, altele vizează numai anumite domenii ale schimburilor comerciale.

Politica UE de sprijin a țărilor în curs de dezvoltare este exemplificată și prin Schema Generalizată de Preferințe (S.G.P.), prin care Uniunea Europeană acordă preferințe comerciale pentru exporturile (de bunuri originare) provenind din țările în curs de dezvoltare.

În plus, ajutorul pentru dezvoltare acordat la nivelul UE este un complement al schemelor de ajutor acordate de statele membre UE. Prin intermediul structurilor de schimburi comerciale și de cooperare axate pe reducerea sărăciei și reformarea structurilor sociale și economice, este asigurată asistența pentru un număr important de țări terțe.

Pentru ca piața unică și uniunea vamală să funcționeze este necesar ca în Uniunea Europeană să existe un set unificat de reguli de import și de export și ca ea să aibă o singură voce în relațiile cu statele nemembre.

Din acest motiv, Statele Membre au acordat instituțiilor europene mandatul de a negocia în numele lor în domeniul relațiilor externe. Politica comercială comună are o semnificație politică particulară, reprezentând aspectul extern al pieței unice și politica din domeniu a celei mai mari puteri comerciale din lume.

Această delegare din partea Statelor Membre nu are semnificația renunțării la drepturile și obligațiile pe care Statele Membre le au în formularea politicii comerciale a UE și în urmărirea modului în care Comisia Europeană respectă mandatele de negociere acordate de Statele Membre.

Implicarea responsabilă a Statelor Membre în procesul de formulare a politicii comerciale comune a UE a fost întărită de Global Europe Strategy, menită să asigure o conlucrare și mai strânsă între Comisie, Statele Membre, mediul de afaceri, mediul academic și reprezentanții Statelor Membre în țările terțe. La 1 decembrie 2009 a intrat în vigoare Tratatul de la Lisabona, care prin Articolul 207 permite Uniunii Europene să negocieze, încheie și implementeze acorduri comerciale cu alte state ale lumii.

La elaborarea și implementarea politicii comerciale comune, Comisia Europeană negociază în numele statelor membre UE prin consultări cu un comitet special „Comitetul pentru Politică Comercială" ("Trade Policy Committee – TPC"). TPC este compus din reprezentanți ai celor 28 de state membre și din Comisia Europeană. Principala lui funcțiune este aceea de a coordona politica comercială a UE. În cadrul acestuia se discută întreaga problematică de politică comercială ce afectează Comunitatea, de la probleme strategice ale rundelor de negocieri din OMC până la probleme specifice ale exporturilor de produse individuale. În cadrul acestui Comitet, Comisia prezintă și își asigură sprijinul din partea tuturor statelor membre UE pe toată problematica privind politica comercială. Comisia Europeană nu poate lua decizii fără acordul Statelor Membre, iar deciziile importante, cu efecte asupra regimului de import și export al UE sunt reconfirmate de către Consiliul UE.

Politica comercială comună este implementată cu ajutorul instrumentelor de politică comercială, respectiv tariful vamal de import, măsuri de apărare comercială, reglementări privind măsurile sanitare și fito-sanitare, respectarea drepturilor de proprietate intelectuală începând cu momentul vămuirii, limitări cantitative la import sau la export, sisteme de

licențe de import/export, documente de supraveghere la import/export, regimul comerțului cu bunuri cu dublă utilizare și acorduri de recunoaștere reciprocă etc.

Elaborarea și implementarea politicii comerciale comune vizează: modificări ale nivelului taxelor vamale, încheierea acordurilor comerciale (preferențiale, nepreferențiale, de cooperare vamală), uniformizarea și nediscriminarea măsurilor de liberalizare a comerțului, politica în domeniul exportului și aplicarea măsurilor de apărare comercială (precum cele luate în caz de dumping sau subvenții), dar și adoptarea de măsuri vizând întărirea cooperării vamale între statele membre UE și între acestea și Comisia Europeană.

Tratatul de la Lisabona acordă un rol sporit Parlamentului European, oferindu-i drepturi depline de decizie în domeniul politicii comerciale, comparativ cu situația anterioară când doar Consiliul UE era responsabil pentru adoptarea legislației comerciale, în timp ce Parlamentul European era consultat și implicat în procesul de ratificare a acordurilor comerciale numai în câteva cazuri majore limitate.

În perioada ultimelor decenii de funcționare (elaborare și implementare) a politicii comerciale comune, Uniunea Europeană a dezvoltat relații comerciale complexe în cadrul negocierilor multilaterale, regionale sau bilaterale. În afara rundelor de negocieri din cadrul G.A.T.T./O.M.C., cele mai cunoscute aranjamente comerciale externe ale UE sunt Convenția de la Cotonou (anterior cunoscută drept „Convenția de la Lomé"), Schema Generalizată de Preferințe (S.G.P.), Spațiul Economic European (S.E.E.) și, recent, Acordurile de Parteneriat Economic (Economic Partnership Agreements.).

Între UE și unele state terțe (Andorra, Monaco, San Marino și Turcia) au fost convenite Uniuni Vamale, ca o formă avansată de integrare economică, chiar dacă acestea sunt imperfecte deoarece acoperă doar produsele industriale. Acorduri comerciale sau de asociere care și-au propus stabilirea unor zone de comerț liber au fost încheiate cu țări care acoperă un spațiu geografic considerabil, din Europa de Sud (Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Albania, Serbia, Muntenegru, Bosnia-Herțegovina, Croația), în bazinul Mediteranean prin Parteneriatul Euro-Mediteranean (Algeria, Egipt, Israel, Iordania, Liban, Maroc, Autoritatea Palestiniană,

Siria și Tunisia), America de Nord (Mexic), din Asia (Coreea), din Africa (Africa de Sud), Comunitatea Andină și America Centrală.

Politica comercială comună a UE operează pe două planuri complementare. Pe planul multilateral se plasează activitatea în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (O.M.C.), UE implicându-se activ în stabilirea regulilor de organizare a unui sistem multilateral al comerțului global. În plan bilateral, UE negociază propriile acorduri comerciale bilaterale cu țările sau grupuri regionale de țări unde interesul de dezvoltare a schimburilor este important.

În prezent, se desfășoară negocieri privind încheierea unor acorduri de comerț liber cu: Canada, India, Singapore, Malaiezia, Ucraina, Arabia Saudită, țările MERCOSUR, țările din Golf și noi acorduri aprofundate și cuprinzătoare EPAs. De asemenea, UE urmărește lansarea negocierilor vizând încheierea unor acorduri de comerț liber cu Japonia, Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Brunei Darussalam, Moldova și țările ASEAN.

Semnat la 25 aprilie 2005 la Luxemburg, Tratatul de aderare prevede aderarea României și a Bulgariei la Uniunea Europeană. Acesta reflectă condițiile aderării României (și Bulgariei) la Uniunea Europeană și reprezintă rezultatul integral al procesului de negociere a celor 31 de capitole. Din cele 31 de capitole de negociere, acquis-ul comunitar aferent Capitolului 26 – Relații externe acoperă relațiile economice și comerciale ale Comunității Europene cu țările terțe în ceea ce privește regimul de import, regimul de export, măsurile de apărare comercială, Organizația Mondială a Comerțului și cadrul comerțului multilateral, precum și cooperarea economică și asistența pentru dezvoltare.

Un alt capitol al cărui acquis comunitar are relevanță asupra relațiilor externe îl reprezintă Capitolul 25 – Uniunea vamală, acquis-ul constând, în principal, dintr-un număr de instrumente care asigură funcționarea Uniunii vamale, respectiv Codul vamal comunitar și prevederile de implementare a acestuia; nomenclatura combinată; Tariful vamal comun incluzând preferințele comerciale, contingentele și suspendările, precum și legislația aferentă, care depășește sfera codului vamal, cum ar fi legislația privind bunurile contrafăcute sau piratate, precursorii de droguri și exportul de bunuri culturale.

Tratatul de aderare a fost ratificat de România prin Legea nr. 157/2005 (Legea nr. 157/2005 pentru ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei,

Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, publicată în Monitorul Oficial 465/01 iunie 2005).

Tratatul conține o clauză care stipulează faptul că, de la data aderării, România (și Bulgaria) devin părți la tratatele pe care se întemeiază Uniunea astfel cum sunt acestea modificate sau completate. În acest context s-au redactat un Act de aderare și un Protocol de aderare, al căror conținut este similar: Partea I (Principiile) a Actului de aderare / Protocolului de aderare conține definiții și prevederi privind caracterul obligatoriu pentru România și Bulgaria al tratatelor fundamentale (Tratatul privind Uniunea Europeană –TUE- și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene – TFUE) și al actelor adoptate de instituțiile comunitare și de Banca Centrală Europeană anterior aderării acestor state la UE.

n anul 2025, politica comercială a Uniunii Europene se află într-un proces de recalibrare strategică, determinat de transformările geopolitice, reconfigurarea lanțurilor globale de aprovizionare și presiunile legate de tranziția verde și digitală. Într-un context internațional marcat de multipolaritate, protecționism selectiv și competiție tehnologică, Uniunea încearcă să combine tradiționala sa orientare spre deschidere comercială cu necesitatea consolidării autonomiei strategice.

Politica comercială comună reprezintă o competență exclusivă a Uniunii Europene, fiind reglementată prin Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (art. 206–207 TFUE). Aceasta conferă instituțiilor europene – în special Comisiei Europene – mandatul de a negocia acorduri comerciale în numele tuturor statelor membre. Deciziile sunt adoptate de Consiliul UE, cu implicarea Parlamentului European, ceea ce reflectă echilibrul dintre dimensiunea supranațională și legitimitatea democratică.

În 2025, Comisia continuă să joace un rol central în elaborarea și implementarea strategiei comerciale, urmărind simultan obiective economice, geopolitice și de sustenabilitate. Politica comercială nu mai este percepută exclusiv ca instrument de liberalizare tarifară, ci ca un mecanism complex de influență normativă și strategică.

Un concept-cheie al politicii comerciale europene în 2025 este „autonomia strategică deschisă". Aceasta presupune menținerea deschiderii către comerțul internațional, dar reducerea dependențelor critice în domenii sensibile precum energia, tehnologiile avansate, materiile prime esențiale și componentele strategice. Experiențele recente – pandemia, tensiunile geopolitice și perturbările lanțurilor de aprovizionare – au evidențiat vulnerabilitățile generate de concentrarea excesivă a producției în anumite regiuni. În consecință, UE promovează:

- diversificarea parteneriatelor comerciale;
- consolidarea capacităților industriale interne;
- mecanisme de screening al investițiilor străine;
- politici de sprijin pentru sectoare strategice.

Această abordare încearcă să evite atât izolaționismul, cât și dependența excesivă, plasând politica comercială într-o logică de echilibru între eficiență economică și securitate economică. În 2025, Uniunea Europeană continuă extinderea rețelei sale de acorduri comerciale bilaterale și regionale. Acordurile de nouă generație includ nu doar reducerea tarifelor, ci și capitole privind:

- protecția investițiilor;
- standardele de mediu;
- drepturile muncii;
- economia digitală;
- dezvoltarea durabilă.

Politica comercială devine astfel un instrument de promovare a valorilor europene la nivel global. Prin includerea unor standarde ridicate privind sustenabilitatea și drepturile fundamentale, UE își consolidează rolul de actor normativ global. În același timp, relațiile comerciale sunt tot mai strâns legate de considerente geopolitice. Parteneriatele strategice cu economii emergente și state din vecinătate sunt utilizate pentru consolidarea stabilității regionale și reducerea dependențelor critice. Transformarea digitală influențează profund politica comercială. Comerțul elec-

tronic, fluxurile de date și serviciile digitale devin componente esențiale ale schimburilor internaționale. UE promovează reguli privind:

- protecția datelor;
- concurența echitabilă pe piețele digitale;
- combaterea practicilor anticoncurențiale;
- transparența algoritmică.

În acest context, politica comercială interacționează cu politica industrială și cu reglementările privind piața unică digitală, generând o abordare integrată a competitivității. În 2025, integrarea obiectivelor climatice în politica comercială reprezintă o prioritate strategică. Mecanismele de ajustare la frontieră în funcție de carbon, standardele ecologice și criteriile de sustenabilitate devin instrumente prin care UE încearcă să prevină „relocarea emisiilor" și să protejeze competitivitatea industriei europene. Această integrare ridică însă provocări:

- riscul tensiunilor comerciale cu partenerii externi;
- necesitatea compatibilității cu regulile Organizației Mondiale a Comerțului;
- echilibrarea ambiției climatice cu competitivitatea economică.

Politica comercială devine astfel un vector al tranziției verzi, contribuind la atingerea obiectivelor de neutralitate climatică până la mijlocul secolului. Într-un mediu global marcat de competiție intensă și intervenții statale în economie, UE utilizează instrumente de apărare comercială pentru a combate:

- dumpingul;
- subvențiile distorsionante;
- practicile comerciale neloiale.

Consolidarea mecanismelor de control al investițiilor și a reglementărilor privind subvențiile străine reflectă o tendință de protejare a pieței interne împotriva distorsiunilor externe.

Politica comercială europeană în 2025 se confruntă cu multiple provocări:

- echilibrarea deschiderii comerciale cu protejarea intereselor strategice;
- gestionarea tensiunilor dintre standardele ridicate europene și competitivitatea globală;
- adaptarea la fragmentarea sistemului comercial multilateral.

În perspectivă, succesul politicii comerciale va depinde de capacitatea Uniunii de a integra dimensiunea economică, geopolitică și de sustenabilitate într-o strategie coerentă.

Probleme de recapitulare

- Descrieți obiectivele și principiile fundamentale ale politicii comerciale comune a Uniunii Europene.
- Analizați mecanismele și instrumentele utilizate de UE pentru reglementarea comerțului internațional, inclusiv acordurile comerciale și tarifele vamale.
- Evaluați impactul politicii comerciale asupra economiei statelor membre, competitivității și comerțului intra- și extra-UE.
- Examinați rolul Uniunii Europene în cadrul organizațiilor internaționale de comerț și al negocierilor multilaterale.
- Interpretați efectele globalizării și ale reglementărilor comerciale asupra strategiilor economice ale UE și ale statelor membre.
- Analizați și argumentați provocările și perspectivele politicii comerciale europene.

Bibliografie:

Rafael Leal-Arcas, *International Trade Relations of the European Union: A Legal and Policy Analysis*, Palgrave Macmillan, 2022.

„EU Trade Policy in Light of a Fragmented Liberal Order" — capitol într-o lucrare 2024, care examinează strategia comercială a UE în context geopolitic.

G. Kübek, „EU Trade Policy between Constitutional Openness and Strategic Autonomy", *European Constitutional Law Review*, 2023.

„Leveraging Trade Policy for the EU's Strategic Autonomy", policy brief FEPS, 2022/2023.

Regulation (EU) 2023/2675 („Anti-Coercion Instrument"), intrat în vigoare la 27 decembrie 2023.

„EU Anti-Coercion Instrument: Key Takeaways for Businesses", Norton Rose Fulbright, 2024.

F. Erixon, „An EU trade policy for better market access and resilient trade", Econstor, 2024.

„A trade policy framework for the European Union–United Kingdom reset", Bruegel, 2024.

TEMA XV: POLITICA MONETARĂ A UNIUNII EUROPENE ÎN CONTEXTUL REZILIENȚEI ECONOMICE ȘI AL TRANSFORMĂRILOR GLOBALE.

15.1. Politica monetară europeană în 2025: obiective, stabilitatea prețurilor și rolul în consolidarea rezilienței economice.

15.2. Arhitectura instituțională și cadrul juridic actual al politicii monetare: BCE, Eurosistemul și interacțiunea cu guvernanța economică a zonei euro.

15.3. De la integrarea monetară la aprofundarea Uniunii Economice și Monetare: reforme post-criză și mecanisme de stabilizare.

15.4. Moneda euro în economia globală: impact economic, integrare financiară și provocări în contextul digitalizării și tranziției verzi.

Scopul temei: Analiza procesului de constituire și funcționare a Uniunii Economice și Monetare a Uniunii Europene, evidențiind mecanismele politicii monetare europene, etapele introducerii monedei euro, impactul acesteia asupra economiilor statelor membre și rolul instituțiilor europene în menținerea stabilității financiare și monetare.

Obiectivele temei: După studierea acestei teme veți fi capabili:

- să explicați premisele istorice și economice ale formării Uniunii Economice și Monetare;
- să descrieți etapele evoluției integrării monetare europene, de la Sistemul Monetar European la introducerea monedei euro;
- să identificați rolul și atribuțiile instituțiilor europene implicate în realizarea politicii monetare comune;
- să analizați criteriile de convergență stabilite prin Tratatul de la Maastricht și importanța acestora pentru stabilitatea economică;
- să expuneți principiile și obiectivele politicii monetare ale Uniunii Europene;
- să evaluați impactul introducerii monedei euro asupra piețelor financiare, sistemului bancar și mediului de afaceri;

- să analizați avantajele și limitele funcționării monedei unice în contextul integrării economice europene;
- să argumentați rolul monedei euro în consolidarea competitivității economice și a stabilității macroeconomice în spațiul european;
- să aplice cunoștințele teoretice în interpretarea evoluțiilor actuale ale politicii monetare europene și ale integrării economice.

15.1. Politica monetară europeană în 2025: obiective, stabilitatea prețurilor și rolul în consolidarea rezilienței economice.

Una dintre direcțiile majore ale evoluției economiei mondiale contemporane o constituie intensificarea proceselor de integrare regională. Aceste procese sunt generate de interdependența crescândă dintre economiile naționale, de extinderea fluxurilor comerciale, financiare și investiționale, precum și de necesitatea consolidării competitivității economice în contextul globalizării. În cadrul acestor procese, integrarea monetară ocupă un rol esențial, reprezentând o componentă fundamentală a integrării economice regionale.

Integrarea monetară reprezintă, pe de o parte, o consecință a integrării economice, iar pe de altă parte, un factor determinant al aprofundării acesteia. Eliminarea barierelor valutare și armonizarea politicilor monetare contribuie la funcționarea eficientă a piețelor comune, la facilitarea circulației capitalurilor și la reducerea riscurilor generate de fluctuațiile cursurilor de schimb. În acest sens, integrarea monetară regională constituie un subsistem al sistemului monetar internațional și contribuie la stabilizarea relațiilor financiare globale.

Procesul de integrare monetară presupune crearea unor mecanisme instituționale comune, dezvoltarea unor politici monetare coordonate și instituirea unor forme de reglementare colectivă a relațiilor valutare între statele participante. Intensificarea integrării monetare în ultimele decenii a fost determinată nu doar de necesitatea facilitării schimburilor economice, ci și de dorința statelor de a diminua vulnerabilitatea față de volatilitatea piețelor financiare internaționale.

Conceptul utilizării unei monede comune în Europa are rădăcini istorice îndepărtate. Ideea uniformizării sistemelor monetare a fost evocată încă din Antichitate, fiind susținută de lideri politici și gânditori care au

promovat integrarea economică și comercială între diferite teritorii. În perioada medievală, s-au realizat diverse tentative de armonizare monetară, în special în cadrul alianțelor comerciale. În epoca modernă, primele inițiative concrete de integrare monetară au apărut în secolul al XIX-lea, odată cu dezvoltarea capitalismului și intensificarea comerțului internațional. Un exemplu relevant îl constituie Uniunea Monetară Latină, creată în anul 1865 de Franța, Belgia, Italia și Elveția, care urmărea standardizarea monedelor și facilitarea plăților internaționale. Ulterior, Uniunea Monetară Scandinavă a instituit o monedă comună bazată pe etalonul aur, facilitând circulația liberă a monedelor și bancnotelor între statele participante. În secolul XX, integrarea monetară a evoluat sub forma blocurilor și zonelor valutare, caracterizate prin coordonarea politicilor monetare și prin ancorarea monedelor statelor participante la moneda unei țări dominante. Aceste structuri au contribuit la stabilizarea relațiilor economice, însă au generat și dependențe economice și financiare între state. Crearea și funcționarea Uniunii Economice și Monetare (UEM) reprezintă una dintre cele mai avansate forme de integrare economică regională. Fundamentul acesteia îl constituie existența unei piețe interne integrate, caracterizată prin libera circulație a bunurilor, serviciilor, capitalurilor și persoanelor.

După cel de-al Doilea Război Mondial, statele europene au depus eforturi consistente pentru realizarea unei cooperări monetare. În unele situații, integrarea monetară s-a realizat prin adoptarea monedei unei țări mai puternice de către un stat mai mic, iar în alte cazuri prin transferul competențelor de politică monetară către instituții supranaționale. Un exemplu relevant îl reprezintă uniunea monetară dintre Belgia și Luxemburg, stabilită în anul 1944.

Tratatul de la Roma (1957) a pus bazele cooperării economice europene, însă nu a prevăzut explicit realizarea unei uniuni monetare. Totuși, aprofundarea integrării economice a generat necesitatea coordonării politicilor monetare, ceea ce a condus ulterior la instituirea Sistemului Monetar European (SME) și la introducerea monedei unice euro.

Procesul de integrare monetară europeană s-a realizat gradual, prin mai multe etape, culminând cu introducerea monedei euro în anul 1999 în formă scripturală și în 2002 sub formă de numerar. În prezent, zona euro include 21 de state membre ale Uniunii Europene, Austria, Belgia,

Bulgaria, Croația, Cipru, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Olanda, Portugalia, Slovacia, Slovenia și Spania. Bulgaria devenit oficial al 21-lea membru al zonei euro la 1 ianuarie 2026, după ce a îndeplinit criteriile de convergență, fapt care confirmă evoluția continuă a integrării monetare. State precum Danemarca beneficiază de clauze speciale de neparticipare, în timp ce alte state membre se află în proces de convergență pentru adoptarea monedei unice. Uniunea Economică și Monetară presupune:

- existența unei politici monetare comune;
- coordonarea politicilor economice și fiscale;
- utilizarea unei monede unice;
- liberalizarea completă a circulației capitalurilor;
- existența unui cadru instituțional comun, dominat de Sistemul European al Băncilor Centrale și de Banca Centrală Europeană.

Integrarea monetară europeană implică mai multe forme de convergență. În primul rând, convergența monetară presupune stabilitatea cursului de schimb și respectarea criteriilor stabilite prin Tratatul de la Maastricht, care includ stabilitatea prețurilor, disciplina fiscală, stabilitatea ratelor dobânzilor și stabilitatea cursului de schimb. În al doilea rând, convergența economică presupune armonizarea structurii economice, coordonarea politicilor fiscale și bugetare și consolidarea mecanismelor de guvernanță economică. După criza financiară globală din 2008 și criza datoriilor suverane din zona euro, Uniunea Europeană a introdus instrumente suplimentare de coordonare economică, precum Pactul Fiscal European, Semestrul European și Mecanismul European de Stabilitate. Politica monetară reprezintă ansamblul măsurilor adoptate de autoritățile monetare pentru influențarea masei monetare, a ratelor dobânzii și a stabilității sistemului financiar. În cadrul Uniunii Europene, politica monetară pentru statele din zona euro este elaborată și implementată de Banca Centrală Europeană, al cărei obiectiv principal este menținerea stabilității prețurilor.

Conform strategiei actualizate a BCE adoptate în 2021, stabilitatea prețurilor este definită prin menținerea inflației la un nivel de aproximativ 2% pe termen mediu. În perioada 2022–2024, politica monetară a BCE a fost marcată de creșterea ratelor dobânzii ca răspuns la inflația generată de

criza energetică și de perturbările lanțurilor globale de aprovizionare. În 2024-2025, politica monetară europeană s-a orientat gradual către stabilizarea ratelor dobânzii și consolidarea rezilienței economice. În literatura economică și în practica instituțională europeană, politica monetară urmărește mai multe obiective finale:

- asigurarea stabilității prețurilor;
- susținerea creșterii economice sustenabile;
- menținerea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă;
- stabilitatea ratelor dobânzilor;
- stabilitatea cursurilor de schimb și echilibrul balanței de plăți;
- consolidarea stabilității sistemului financiar și alocarea eficientă a resurselor financiare.

Procesul integrării monetare europene poate fi analizat prin mai multe etape istorice relevante. Prima etapă a fost reprezentată de Uniunea Europeană de Plăți (1950-1958), care a facilitat convertibilitatea monedelor europene și dezvoltarea comerțului internațional prin mecanisme multilaterale de compensare a plăților. A doua etapă a fost marcată de Acordul Monetar European (1958-1972), care a contribuit la liberalizarea schimburilor valutare și la consolidarea cooperării între băncile centrale europene. A treia etapă a coincis cu funcționarea sistemului Bretton Woods, caracterizat prin cursuri de schimb fixe raportate la dolarul american. După prăbușirea acestui sistem în anii 1970, statele europene au introdus regimul cursurilor de schimb flexibile controlate. Ulterior, integrarea monetară europeană a evoluat prin mecanismul „șarpelui monetar" și prin crearea Sistemului Monetar European în 1979, care a reprezentat o etapă importantă în stabilizarea cursurilor de schimb și în pregătirea introducerii monedei unice.

În prezent, politica monetară a Uniunii Europene este influențată de provocări majore precum digitalizarea sistemului financiar, schimbările climatice, tranziția energetică și evoluțiile geopolitice. Banca Centrală Europeană analizează introducerea monedei digitale euro, proiect aflat în faza de pregătire și testare până în 2026-2027, cu scopul consolidării suveranității monetare europene și adaptării sistemului financiar la economia digitală.

În concluzie, politica monetară a Uniunii Europene reprezintă un element central al integrării economice europene, contribuind la stabilitatea

macroeconomică, la consolidarea pieței interne și la creșterea rolului Uniunii Europene în economia mondială.

15.2. Arhitectura instituțională și cadrul juridic actual al politicii monetare: BCE, Euro sistemul și interacțiunea cu guvernanța economică a zonei euro.

Deși tratatele fondatoare (Roma, 1957) nu au consacrat explicit, de la început, obiectivul unei monede unice, logica pieței comune/pieței interne (libera circulație a bunurilor, serviciilor, capitalurilor și persoanelor) a generat, gradual, necesitatea unui cadru monetar coerent. Liberalizarea fluxurilor de capital și integrarea piețelor financiare au amplificat interdependențele macroeconomice, astfel încât stabilitatea monetară a devenit o condiție de funcționare eficientă a pieței unice, nu doar un „beneficiu" opțional al integrării.

În plan instituțional, primele formule de consultare și coordonare (precum comitete monetare) au avut rolul de a gestiona tensiunile dintre autonomie națională și obiective comune. Ulterior, pe măsură ce proiectul Uniunii Economice și Monetare (UEM) s-a maturizat, politica monetară a fost configurată ca o competență exclusivă pentru statele care utilizează euro, exercitată printr-un sistem bancar central supranațional, proiectat să combine unitatea deciziei cu implementarea descentralizată.

A. Baza juridică a politicii monetare în UE

1) Dreptul primar: tratatele UE. Arhitectura actuală se întemeiază pe:

- Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) – care fixează finalitățile și principiile de funcționare ale Uniunii (inclusiv coordonarea politicilor economice și rolul UEM în proiectul european);
- Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) – care detaliază regimul UEM, obiectivele politicii monetare, atribuțiile instituțiilor și regulile de coordonare economică și fiscal-bugetară.
- În mod aplicat, politica monetară (pentru statele din zona euro) este construită în jurul:
- obiectivului fundamental: stabilitatea prețurilor;
- principiului independenței băncii centrale la nivel european (BCE) și a băncilor centrale naționale (BCN) în exercitarea atribuțiilor din sistem;

- interdicțiilor clasice de natură să prevină dominanța fiscală (de ex., finanțarea monetară directă a deficitelor publice).

2) Protocoale anexate tratatelor- Protocoalele au rolul de a operaționaliza tratatele și de a conferi precizie juridică:

- Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE (reguli de guvernanță, instrumente, operațiuni, capital);
- Protocolul privind procedura aplicabilă deficitelor excesive (disciplină bugetară);
- Protocolul privind criteriile de convergență (condiții pentru adoptarea euro);
- Protocolul privind Eurogrupul (coordonare politică a statelor din zona euro);
- Protocolul privind clauza de neparticipare a Danemarcei (regim special de neadoptare a euro).

3) Tratamente și aranjamente interguvernamentale relevante- După crizele economico-financiare, guvernanța UEM a fost completată prin instrumente interguvernamentale care întăresc disciplina și mecanismele de stabilitate, precum:

- Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța (TSCG);
- Mecanismul european de stabilitate (MES/ESM);
- formule de coordonare politică și angajamente (ex. Pacte/aranjamente de convergență și competitivitate), în măsura în care susțin stabilitatea UEM.

B. Instituțiile-cheie și distribuția competențelor

1) Banca Centrală Europeană (BCE) – centru de decizie monetară. BCE reprezintă nucleul instituțional al politicii monetare pentru zona euro. Mandatul său este construit în jurul menținerii stabilității prețurilor, iar în raport cu acest obiectiv BCE:

- definește orientarea de politică monetară;
- decide instrumentele și parametrii operaționali;
- coordonează implementarea prin BCN din zona euro;
- contribuie la stabilitatea financiară (în limitele mandatului) și cooperează cu autoritățile europene.

Guvernanță: decizia monetară este luată, în principal, de Consiliul guvernatorilor (membrii Comitetului executiv + guvernatorii BCN din zona euro).

2) Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) – cadrul „UE-27". SEBC include BCE + toate băncile centrale naționale ale statelor membre ale UE (indiferent dacă au adoptat sau nu euro). În termeni funcționali, SEBC exprimă unitatea de principii la nivelul Uniunii, dar politica monetară unică se aplică integral doar statelor din zona euro.

3) Eurosistemul – „zona euro" în sens operațional. Eurosistemul este format din BCE + băncile centrale naționale ale statelor care au adoptat euro. După adoptarea euro de către Bulgaria la 1 ianuarie 2026, zona euro a ajuns la 21 de state, iar Eurosistemul include BCE și 21 BCN. Eurosistemul a fost preferat unei bănci centrale complet unice (100% centralizate) pentru a valorifica infrastructura operațională și experiența BCN, menținând totodată o decizie monetară comună.

C. Instituții cu rol complementar (economic, fiscal, control democratic)

Chiar dacă politica monetară (în zona euro) este exercitată preponderent prin BCE/Eurosistem, funcționarea UEM depinde de un ecosistem instituțional mai larg:

- **Eurogrupul**: forum de coordonare politică pentru miniștrii de finanțe ai statelor din zona euro (aliniere macroeconomică, orientări comune).
- **Consiliul ECOFIN**: adoptă decizii economico-financiare la nivel UE și joacă un rol în coordonarea politicilor economice și în dosare cu relevanță pentru UEM.
- **Comisia Europeană**: monitorizează convergența, disciplina bugetară, coordonarea politicilor economice și formulează propuneri/rapoarte.
- **Parlamentul European**: rol de control democratic și dezbatere (inclusiv audieri și dialog monetar).
- **Curtea de Conturi**: audit al gestiunii financiare a UE (cu relevanțe indirecte pentru arhitectura UEM).
- **Curtea de Justiție a UE**: garantează interpretarea unitară a dreptului UE, inclusiv în chestiuni instituționale și de guvernanță economică.

Tabel 15.1: Sinteză privind funcționarea UEM

Structură/ Instituție	Componență	Rol principal în UEM
BCE	instituție UE (organe proprii)	decide politica monetară pentru zona euro; stabilitatea prețurilor
SEBC	BCE + toate BCN (UE)	cadru general al băncilor centrale în UE
Eurosistem	BCE + BCN din zona euro (21 în 2026)	aplică efectiv politica monetară unică
Eurogrup	miniștrii de finanțe din zona euro	coordonare politică economică în zona euro
ECOFIN	miniștrii de finanțe (UE)	coordonare economico-financiară la nivel UE
Comisia / PE / CJUE / CCA	instituții UE	supraveghere, legitimitate democratică, control juridic/audit

Politica monetară a zonei euro este implementată printr-un ansamblu de instrumente care urmăresc: ancorarea anticipațiilor inflaționiste, stabilizarea condițiilor monetare și financiare, precum și asigurarea transmiterii uniforme a deciziilor BCE în economiile statelor membre. În termeni operaționali, instrumentarul poate fi organizat în instrumente standard (convenționale) și instrumente neconvenționale, utilizate mai ales în contexte de criză, rate foarte scăzute sau fragmentare financiară.

Instrumente convenționale (standard):

A. Operațiuni de piață deschisă (open market operations)-Aceste operațiuni sunt esențiale pentru: gestionarea lichidității, semnalizarea orientării de politică monetară și ghidarea ratelor de pe piața monetară. Principalele categorii:

- Operațiuni principale de refinanțare (MRO) – de regulă cu frecvență săptămânală; sunt „coloana vertebrală" a furnizării de lichiditate pe termen scurt.
- Operațiuni de refinanțare pe termen mai lung (LTRO) – pentru ajustarea structurii lichidității și stabilizarea condițiilor de finanțare.
- Operațiuni structurale – destinate adaptării poziției structurale a Eurosistemului față de sectorul financiar (de exemplu, când se urmărește o repoziționare persistentă a excedentului/deficitului de lichiditate).

- Operațiuni de fine-tuning – intervenții punctuale pentru a contracara variații neașteptate ale lichidității și pentru a limita volatilitatea ratelor overnight (ex. tranzacții reversibile, swap valutar, depozite la termen). BCE a anunțat reconfigurări ale cadrului operațional într-un context de reducere a bilanțului, cu accent pe rol mai mare al refinanțării bancare și pe ajustarea parametrilor pentru stabilizarea ratelor pe termen scurt.

B. Facilități permanente (standing facilities)- Scopul facilităților permanente este de a crea un coridor al ratelor pe termen foarte scurt, limitând fluctuațiile excesive ale pieței monetare.

- Facilitatea de creditare marginală: furnizează lichiditate overnight la o rată, de regulă, superioară ratei pieței (tinde să funcționeze ca „plafon" al coridorului).
- Facilitatea de depozit: permite plasarea lichidității overnight la banca centrală (tinde să funcționeze ca „podea" a coridorului).

În modelul contemporan al Eurosistemului, rata facilității de depozit are o importanță deosebită, fiind adesea reperul principal pentru rata overnight în condiții de lichiditate excedentară.

C. Rezervele minime obligatorii- Sistemul rezervelor minime urmărește: stabilizarea ratelor, întărirea cererii structurale de rezerve și îmbunătățirea controlului asupra condițiilor monetare. În practică, instituțiile de credit trebuie să mențină rezerve la BCN într-un anumit procent din pasivele eligibile. În contextul revizuirii cadrului operațional, BCE a menținut cerința de rezervă la 1%, potrivit relatărilor privind decizia din 2024, pentru a evita comprimarea suplimentară a profitabilității bancare și a gestiona tranziția către un regim cu lichiditate mai redusă.

Instrumente neconvenționale

În perioade în care instrumentele standard sunt insuficiente (ex. rate apropiate de zero, crize financiare, șocuri energetice sau geopolitice), BCE a utilizat măsuri precum:

- **achiziții de active** (programe de tip APP) și intervenții de urgență (de tip PEPP în anii de criză pandemică), pentru a reduce primele de risc, a stabiliza piețele și a sprijini transmisia monetară;
- **operațiuni țintite de refinanțare** (TLTRO), orientate spre stimularea creditării economiei reale;

- **orientări prospective (forward guidance)** ca instrument de management al anticipațiilor;
- ulterior, în faza de normalizare, reducerea bilanțului (prin încetinirea/retragerea reinvestirilor, rambursări și ajustări ale portofoliilor), pentru a recalibra condițiile monetare într-un mod ordonat.

15.3. De la integrarea monetară la aprofundarea Uniunii Economice și Monetare: reforme post-criză și mecanisme de stabilizare.

Evoluția Sistemului Monetar European (SME) în a doua jumătate a anilor '80 – perioadă relativ mai stabilă după episoadele de turbulență din deceniul anterior – a creat condiții politice și economice favorabile relansării proiectului de integrare monetară. Pe fondul liberalizării accelerate a circulației capitalurilor și al intensificării interdependențelor dintre economiile statelor membre, a devenit tot mai evidentă incompatibilitatea structurală dintre: (a) mobilitatea ridicată a capitalului, (b) menținerea cursurilor de schimb aproape fixe și (c) autonomia politicilor monetare naționale. Această „triadă imposibilă" (în versiunea sa europeană) a determinat liderii comunitari să opteze pentru o soluție instituțională durabilă: transferul competențelor monetare către un cadru supranațional și adoptarea unei monede unice.

Un moment de cotitură a fost inițiativa Consiliului European (1988) de a mandata un comitet de experți, prezidat de Jacques Delors, pentru a formula un plan coerent privind realizarea Uniunii Economice și Monetare. Raportul Delors (1989) a propus trei etape de construire a UEM și a integrat explicit obiectivul stabilității prețurilor cu necesitatea coordonării politicilor economice, ca precondiție pentru moneda unică.

În esență, Raportul Delors a pus în discuție trei opțiuni:

- parități fixe permanente între monede naționale (fără monedă unică);
- monedă comună utilizată în paralel cu monedele naționale (viziune susținută tradițional de Marea Britanie, cu rol extins pentru ECU);
- monedă unică, ca soluție finală pentru eliminarea riscului valutar intern și consolidarea pieței unice.

Opțiunea monedei unice a fost considerată cea mai robustă instituțional, deoarece reduce costurile de tranzacționare, elimină incertitudinea

cursului de schimb în interiorul Uniunii și consolidează coerența politicii monetare.

Modelul Delors a fost transpus în practică în cadrul procesului politic ce a culminat cu Tratatul de la Maastricht, definind o traiectorie în trei faze:

Etapa I (începând cu 1 iulie 1990) – a urmărit liberalizarea completă a mișcărilor de capital și întărirea convergenței macroeconomice, în special prin coordonarea mai strânsă a politicilor monetare și prin orientarea spre stabilitatea prețurilor. În această etapă, pieţele financiare s-au integrat accelerat, iar costurile menținerii unor cursuri relativ fixe în condiții de mobilitate ridicată a capitalului au crescut semnificativ.

Etapa II (1 ianuarie 1994 – 31 decembrie 1998) – a fost marcată de înființarea Institutului Monetar European (IME), cu sediul la Frankfurt, ca instituție-punte între cooperarea interguvernamentală și banca centrală supranațională. IME a avut rolul de:

- întărire a cooperării dintre băncile centrale naționale;
- supraveghere a funcționării mecanismelor monetare europene;
- pregătire tehnică și instituțională pentru politica monetară unică (inclusiv infrastructuri de plăți și armonizări operaționale).

Etapa III (de la 1 ianuarie 1999) – a introdus moneda unică în formă scripturală și a transferat competențele monetare către Eurosistem/SEBC, cu Banca Centrală Europeană (BCE) în rol central, iar ulterior (1 ianuarie 2002) s-a realizat trecerea la numerarul euro.

Admiterea în etapa finală a UEM a fost condiționată de îndeplinirea criteriilor de convergență nominală, stabilite pentru a evita ca intrarea prematură a unei economii instabile să transfere presiuni inflaționiste sau riscuri fiscale asupra întregii zone monetare. În forma clasică, criteriile au vizat:

- inflația (apropiere de performanța celor mai stabile state);
- ratele dobânzilor pe termen lung;
- deficitul bugetar (referință: 3% din PIB);
- datoria publică (referință: 60% din PIB, cu interpretări legate de tendința de scădere);
- participarea în mecanismul cursului de schimb (ERM/SME) pe o perioadă suficientă, fără tensiuni majore.

În practică, aplicarea criteriilor a combinat reguli numerice și judecăți calitative (sustenabilitatea traiectoriei fiscal-bugetare, calitatea ajustărilor, riscuri structurale), tocmai pentru că datele statistice (de exemplu, contabilitatea națională) sunt supuse revizuirilor și pentru că șocurile pot fi asimetrice între economii. Pentru a menține disciplina după intrarea în UEM (nu doar pentru a o atinge înainte), Uniunea a dezvoltat mecanisme de supraveghere fiscală, consacrate prin Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC). Rațiunea PSC a fost de a limita derapajele bugetare care ar putea pune presiune pe politica monetară unică sau ar crea externalități negative în zona euro. După crizele succesive (criza financiară globală, criza datoriilor suverane, pandemia, șocul energetic), cadrul fiscal european a fost ajustat. În mod relevant pentru actualizarea notelor de curs, UE a adoptat reforma guvernanței economice (nou cadru de reguli fiscale), cu accent sporit pe:

- traiectorii multi-anuale ale cheltuielilor și datoriei;
- planuri naționale de ajustare și investiții;
- diferențiere mai mare în funcție de situația fiecărui stat.

Această schimbare marchează trecerea de la o interpretare relativ rigidă a pragurilor (3% și 60%) către o abordare care urmărește mai explicit sustenabilitatea datoriei și capacitatea de finanțare a investițiilor publice prioritare, în condiții de stabilitate macroeconomică.

Zona euro a continuat să se extindă treptat. Un reper important, relevant „la zi" pentru curs, este adoptarea euro de către Bulgaria la 1 ianuarie 2026, care a mărit numărul statelor din zona euro. Această extindere confirmă logica etapizării: participare în mecanismele premergătoare, îndeplinirea criteriilor și decizia politică la nivelul instituțiilor UE. Realizarea UEM nu a fost doar o decizie politică, ci și un proiect logistic și tehnologic major: conversia contractelor, adaptarea sistemelor contabile, armonizarea plăților și asigurarea funcționării infrastructurilor de decontare.

În anii recenți, Eurosistemul a continuat modernizarea infrastructurii sale de plăți. Un exemplu important este evoluția serviciilor TARGET (decontare brută în timp real și servicii conexe), prin consolidări și noi platforme operaționale menite să crească eficiența și reziliența sistemului. Dincolo de numerar și de politica monetară clasică, integrarea monetară europeană se confruntă cu noi provocări: digitalizarea plăților, concurența soluțiilor private globale și discuțiile privind o posibilă formă de „euro digital". Conform unor informații publice recente, la nivelul BCE

sunt analizate scenarii de implementare graduală, dependente de cadrul legislativ european și de opțiunile de proiectare (inclusiv limitări pentru a evita migrarea masivă a depozitelor bancare).

15.4. Moneda euro în economia globală: impact economic, integrare financiară și provocări în contextul digitalizării și tranziției verzi.

Introducerea monedei euro a produs efecte economice și instituționale încă din 1 ianuarie 1999, când euro a devenit monedă utilizată în operațiunile interbancare și în relațiile dintre băncile centrale și sectorul financiar, iar piețele de capital ale statelor participante au început să opereze preponderent în euro. Pentru guverne, euro a devenit reper pentru elaborarea bugetelor publice și pentru finanțarea datoriei publice în zona euro. Marile companii au trecut rapid la euro, fiind stimulate de avantaje directe:

- eliminarea costurilor și a riscului valutar în tranzacțiile intra-europene;
- transparență sporită a prețurilor, cu intensificarea concurenței la nivelul vânzărilor și serviciilor;
- standardizarea contabilității, raportărilor și a sistemelor informatice (ERP, facturare, plăți).

Întreprinderile mici și mijlocii (în special cele integrate în lanțurile de furnizare ale marilor companii) au fost, la rândul lor, împinse spre adoptare, pentru a evita pierderea contractelor și a accesului competitiv la piețele din zona euro. În perioada de tranziție, multe state au introdus afișarea dual a prețurilor (în euro și în moneda națională) pentru a reduce costurile de adaptare și confuziile consumatorilor. Din perspectiva sistemului bancar, euro a accelerat integrarea operațiunilor de plată și a redus fricțiunile valutare:

- băncile au oferit din 1999 posibilitatea de convertire a conturilor în euro, iar plățile au putut fi efectuate în euro fără barierele tradiționale ale conversiei;
- în tranziția 1999–2001, agenții economici au putut alege moneda de plată (euro sau moneda națională), iar băncile au avut obligații tehnice de conversie; după 1 ianuarie 2002, numerarul euro a devenit pivotul plăților cash în statele participante;

- s-a redus dependența de proceduri manuale și comisioane ridicate asociate clearing-ului în monede diferite (în special în fazele inițiale).

În paralel, s-au consolidat standardele privind calitatea și autenticitatea bancnotelor: bancnotele sunt sortate și verificate automat, iar cele necorespunzătoare sunt retrase din circulație, pentru menținerea încrederii publice în numerar.

Euro funcționează și ca monedă de tezaurizare și tranzacționare internațională: o parte din bancnotele euro circulă și rămân în afara zonei euro, fenomen accentuat în perioade de turbulențe financiare, când euro este perceput drept „refugiu" relativ stabil (estimări frecvent citate indică o pondere semnificativă a numerarului euro deținut în afara zonei euro). Extinderea zonei euro continuă: Bulgaria a adoptat euro la 1 ianuarie 2026, devenind al 21-lea stat din zona euro și crescând numărul total al utilizatorilor la peste 350 milioane.

Statele au aplicat termene diferite pentru preschimbarea bancnotelor și monedelor naționale, de regulă stabilite de băncile centrale naționale. Exemplu (Croația – kuna): bancnotele pot fi preschimbate fără limită de timp, iar monedele kuna până la 31 decembrie 2025.

Notă: *pentru statele intrate mai devreme în zona euro, termenele (mai ales pentru monede) au fost, în multe cazuri, limitate; pentru verificare exactă pe fiecare stat, referința sigură rămâne banca centrală națională / documentele oficiale privind trecerea la euro. (Un reper sintetic este prezentat și în materialele ECB despre euro).*

Printre efectele pozitive asociate monedei unice se evidențiază:

- reducerea riscului valutar în spațiul intra-european și diminuarea costurilor de acoperire (hedging);
- convergența ratelor dobânzii și dezvoltarea piețelor financiare integrate;
- transparență a prețurilor (comparabilitate mai mare între state, inclusiv pentru consumatori);
- întărirea coordonării economice și a disciplinei macroeconomice (în special prin reguli bugetare și supraveghere);
- rol simbolic: euro ca element tangibil al identității europene.
- Argumentele frecvent invocate împotriva monedei unice rămân:
- pierderea autonomiei naționale în politica monetară (rata dobânzii, arbitrajul inflație–șomaj);

- dificultăți de ajustare pe termen scurt, în lipsa cursului de schimb ca instrument;
- potențiale efecte regionale asimetrice, dacă productivitatea și flexibilitatea pieței muncii diferă semnificativ între regiuni;
- tensiuni între politica fiscală națională și disciplina comună, mai ales în contexte de datorie publică ridicată.

Pentru economiile din Europa Centrală și de Est, euro a funcționat inițial ca reper extern (monedă de referință), influențând:

- strategiile de ancorare valutară și compoziția coșurilor valutare;
- cerințele de convergență nominală (inflație, dobânzi, deficit, datorie publică, stabilitatea cursului);
- pe termen lung, așteptări de câștig prin reducerea costurilor tranzacționale, integrare comercială și acces mai eficient la capital.

Introducerea monedei euro a reprezentat un moment decisiv în aprofundarea integrării economice europene, deoarece a transformat piața internă într-un spațiu monetar coerent, reducând semnificativ costurile de tranzacționare și eliminând riscul valutar în relațiile dintre statele participante. Efectele s-au manifestat rapid la nivel macroeconomic prin stimularea integrării piețelor financiare, creșterea transparenței prețurilor, consolidarea concurenței și facilitarea mobilității capitalului, bunurilor și serviciilor. La nivel microeconomic, euro a impus adaptări tehnice și organizaționale importante pentru sectorul bancar și pentru companii, contribuind la standardizarea proceselor contabile și de plată și la eficientizarea operațiunilor transfrontaliere.

Totodată, moneda unică a generat constrângeri structurale, întrucât statele membre au cedat autonomia politicii monetare către o autoritate supranațională, iar ajustările la șocuri economice au devenit mai dependente de flexibilitatea piețelor interne și de coordonarea politicilor fiscale. Prin urmare, euro poate fi înțeles ca un instrument cu efecte ambivalente: pe de o parte, un catalizator al stabilității și competitivității la scara UE; pe de altă parte, o arhitectură care amplifică necesitatea convergenței reale, a disciplinei bugetare și a mecanismelor de solidaritate financiară. În ansamblu, moneda euro rămâne nu doar un proiect economic, ci și unul instituțional și geopolitic, consolidând rolul Uniunii Europene în economia mondială și conferind un simbol puternic identității europene.

Probleme de recapitulare

- Care sunt premisele economice și politice care au determinat formarea Uniunii Economice și Monetare în Europa?
- Prin ce etape s-a realizat trecerea de la Sistemul Monetar European la Uniunea Economică și Monetară?
- Care sunt principalele obiective ale politicii monetare promovate în cadrul Uniunii Europene?
- Ce rol are Banca Centrală Europeană în implementarea politicii monetare comune?
- Care sunt criteriile de convergență stabilite prin Tratatul de la Maastricht și de ce sunt acestea necesare?
- Ce avantaje economice și financiare a generat introducerea monedei euro pentru statele membre și agenții economici?
- Care sunt principalele riscuri și limitări ale utilizării monedei unice în cadrul Uniunii Europene?
- Cum influențează moneda euro funcționarea piețelor financiare și integrarea economică europeană?
- Care este rolul Pactului de Stabilitate și Creștere în menținerea disciplinei bugetare în zona euro?
- Cum contribuie Uniunea Bancară la consolidarea stabilității sistemului financiar european?

Bibliografie

Ciobu, S. *Integrarea economică europeană*. Chișinău: ASEM, 2018.
Cojocaru, V. *Economia Uniunii Europene*. Chișinău: Editura ASEM, 2020.
Turcov, E. *Economia mondială și relațiile economice internaționale*. Chișinău: CEP USM, 2017.
Baldwin, R., Wyplosz, C. *The Economics of European Integration*. London: McGraw-Hill Education, 2022.
De Grauwe, P. *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
European Central Bank. *The Monetary Policy of the ECB*. Frankfurt: ECB Publications, 2023.
European Commission. *Economic and Monetary Union – Developments and Policies*. Brussels, 2024.
Krugman, P., Obstfeld, M., Melitz, M. *International Economics: Theory and Policy*. Pearson, 2022.

TEMA XVI. POLITICA AGRICOLĂ COMUNĂ A UNIUNII EUROPENE ÎN ETAPA ACTUALĂ: TRANZIȚIE VERDE, REZILIENȚĂ ȘI PLANIFICARE STRATEGICĂ

16.1. Geneza și justificarea Politicii Agricole Comune: securitate alimentară, stabilizare a piețelor și coeziune rurală
16.2. Arhitectura contemporană a sprijinului PAC: plăți directe, măsuri sectoriale și dezvoltare rurală
16.3. Reforma PAC și noul model de implementare: de la conformitate la performanță și condiționalitate consolidată
16.4. Planurile Strategice PAC: structură, principii și guvernanță multinivel
16.5. Obiectivele și prioritățile PAC: competitivitate, mediu, climă și reînnoirea generațională
16.6. Finanțarea și mecanismele de implementare: FEGA/FEADR, eco-scheme și intervenții orientate pe rezultate
16.7. Impactul PAC: transformări în agricultură, sustenabilitate, biodiversitate și dezvoltare rurală

Scopul temei: dezvoltarea capacității de a evalua critic eficiența PAC în raport cu obiectivele economice, sociale și de mediu, precum și de a interpreta direcțiile contemporane de reformă și adaptare la provocările actuale ale sectorului agricol european.

Obiectivele temei: După studierea acestei teme veți fi capabili să:

- să identificați principiile, obiectivele și structura instituțională care fundamentează Politica Agricolă Comunitară (PAC).
- să analizați mecanismele de finanțare ale PAC, inclusiv plățile directe, intervențiile pe piață și programele de dezvoltare rurală.
- să evaluați impactul PAC asupra competitivității sectorului agricol, piețelor agroalimentare și convergenței economice între statele membre.
- să examinați rolul PAC în promovarea sustenabilității, gestionarea resurselor naturale și consolidarea rezilienței sistemelor agricole în fața provocărilor actuale.

- să dezvoltați capacitatea de analiză critică privind eficiența, limitele și perspectivele de modernizare ale PAC în context european.

16.1. Geneza și justificarea Politicii Agricole Comune: securitate alimentară, stabilizare a piețelor și coeziune rurală.

Problema fundamentală a oricărei societăți atât la scară mondială, cât și la nivel integraționist ori național, a fost și rămâne securitatea alimentară. În scopul asigurării populației cu hrană necesară, cele șase state fondatoare ale Uniunii Europene au convenit crearea unei piețe comune pentru produsele agricole, cu condiția promovării unei politici agricole comune de garantare a aprovizionării cu alimente necesare la prețuri rezonabile pentru cumpărători.

Aplicarea unei politicii comune în domeniul agriculturii s-a prevăzut încă din primele etape ale construcției europene. Agricultorii reprezentau în momentul semnării Tratatului de la Roma 25% din populația activă. Caracteristica principală a Europei agricole era diversitatea sistemelor și structurilor de exploatare, metodelor de gestiune și a politicilor. Din altă perspectivă, Europa de Vest nu reușise încă să depășească, în pofida sprijinului american acordat prin Planul Marchall și a eforturilor de coordonare a politicilor de dezvoltare în cadrul OCDE, întârzierea economică și dezechilibrele provocate de război.

Agriculturile europene, chiar cele mai moderne (Marea Britanie, Olanda, Danemarca), erau puțin mecanizate, foloseau cantități reduse de îngrășeminte, iar rolul produselor fitosanitare era ignorat. Exploatațiile familiale de mici dimensiuni, nespecializate, nu puteau să asigure decât venituri de subzistență într-o agricultură de autoconsum, departe de a oferi necesarul de produse alimentare și de a face față concurenței externe, venită îndeosebi din partea SUA.

Politica Agricolă Comunitară (PAC) s-a dorit a fi într-un astfel de context, soluția pentru atingerea a trei categorii de obiective: economice – promovarea progresului tehnic, alocarea optimă a resurselor, creșterea producției; sociale – nivelul de viață echitabil pentru agricultori, prețuri rezonabile pentru consumatori, și politice – garantarea securității alimentare. Obținerea rezultatelor vizate de tratatul de la Roma era condiționată de luarea în considerare a diversităților agriculturilor țărilor membre,

a modelului tradițional de exploatație europeană de dimensiune mică și mijlocie, de contrastele și întârzierile față de agriculturile concurente, de forța politică a agricultorilor și de riscurile de dezintegrare provenite din liberalizarea piețelor. A uni în diversitate, a asigura solidaritatea și coeziunea economico – socială necesară obținerii și menținerii sprijinului politic în "marea încercare", a deveni o forță în agricultura mondială, a însemnat pentru liderii europeni o permanență provocare.

Precum știm prin formarea CEE statele membre și-au propus coordonarea eforturilor pentru promovarea dezvoltării economice și ridicarea accelerată a nivelului de viață; stabilirea unei piețe comune și apropierea progresivă a politicilor lor economice au fost considerate direcțiile principale de acțiune. Care putea fi locul agriculturii în acest efort comun?

Discuțiile inițiale s-au purtat asupra includerii sau nu a agriculturii în procesul de integrare a piețelor naționale. E știut, că un proces de integrare nu poate fi net avantajos decât dacă economiile au structuri concurențiale și niveluri comparabile de dezvoltare. Agriculturile europene erau însă caracterizate de o puternică eterogenitate. În același timp vest-europenii erau de părerea că nu se poate forma o piață comună fără agricultură.

Principalii factori, care a determinat includerea agriculturii în procesul de integrare prin aplicarea unei politici comune, au fost: diversitatea politicilor agricole naționale, disparitățile structurale și randamentele scăzute în agricultura europeană, importanța politică a agriculturilor și contextul internațional. În acest context, se poate de menționat, că PAC este considerată o continuare la nivel comunitar a politicilor externe în țările europene în anii '50. Debutul unor veritabile politici agricole în Europa se datorează crizei agricole din secolul trecut. Reacția țărilor europene a fost diferită; unele au preferat liberul-schimb (Marea Britanie, Olanda, Belgia, Danemarca), în timp ce altele au optat pentru protecționism (Franța, Germania).

Dar, în toate țările, inclusiv cele mai liberale (Marea Britanie), agricultura a antrenat intervenții publice. Ea a fost considerată în Europa Occidentală un sector de importanță strategică, intim legat de ansamblul economiei, cu rol esențial în asigurarea securității alimentare, în lansarea, finanțarea și stabilizarea creșterii economice, în conservarea mediului rural și ecologic. Mai există și alte argumente în favoarea susținerii publice

a agriculturii. Așadar, intervenția statului în susținerea agricultorilor și reglarea mecanismelor de funcționare a pieței agricole era clar afirmată în toate țările ce vor participa la formarea CEE. Menținerea însă a politicilor economice naționale, puțin omogene, ar fi generat distorsiuni ale concurenței într-o piață liberă și ar fi antrenat ample dezechilibre structurale și regionale. Mai mult chiar, prin efectele de antrenare dezechilibrele și instabilitatea pieței agricole ar fi afectat funcționarea pieței comune industriale și economiile țărilor membre în ansamblul lor, având în vedere că produsele agricole contribuiau la sfârșitul deceniului șase într-o măsură semnificativă ea formarea prețurilor și salariilor, iar agricultura avea o pondere ridicată în PNB.

Din analiza agriculturii și politicilor agricole ale țărilor care au semnat Tratatul de la Roma rezultă și o altă concluzie în argumentarea adoptării PAC: eterogenitatea agriculturilor țărilor membre și predominația exploatațiilor familiale de mică dimensiune (78,5% din exploatații aveau o suprafață mai mică de 10ha), care nu permiteau o productivitate ridicată și nu puteau face față concurenței libere prin deschiderea piețelor.

Formarea unei piețe comune agricole antrenează prin libera circulație cel puțin următoarele efecte favorabile: reducerea costurilor, creșterea productivității exploatațiilor, asigurarea autosatisfacerii cu produse alimentare și creșterea rolului agriculturii în schimburile internaționale. Începând cu anul 1962 (anul lansării PAC) agricultura a fost sectorul căruia i s-a acordat cea mai mare atenție în cadrul pieței comune. În acest domeniu au fost depășite obiectivele limitate ale unei "zone de liber schimb" sau ale unei "uniunii vamale", înfăptuindu-se o veritabilă comunitate europeană economică.

După unii specialiști PAC nu a însemnat decât o compensație oferită Franței. Într-adevăr, la nivelul anului 1958 Franța se temea de Piața Comună. Industria franceză avea numeroase motive de îngrijorare într-o înfruntare directă cu concurenții săi vest-europeni. A construi o piață unică pentru o industrie națională cu structuri învechite, importă un risc considerabil. Franța era însă o adevărată "putere agricolă". De aceea ea a început să reclame cu asiduitate unificarea piețelor agricole, ca o contrapartidă logică a "uniunii vamale". Când anumite guverne occidentale se opuneau politicii agrare comune Charle de Gaulle atrăgea atenția cu fermitate, că nu putea fi concepută o Europă unită fără o agricultură integrată.

Înverșunarea Franței de a realiza într-un termen cât mai scurt o piață comună agricolă n-ar fi avut succes, dacă n-ar fi existat sprijin constant din partea Olandei și a Comisiei Executive. Un astfel de sprijin se explică foarte ușor: agricultura olandeză atinsese deja stadiul industrial. Era, deci, competitivă. În consecință, producătorii din "țara lalelelor" aveau tot interesul să favorizeze liberalizarea schimburilor, să încurajeze formarea unei mari piețe unice agricole.

Și mai important s-a dovedit a fi sprijinul Comisiei Executive. Acțiunea sa a fost determinantă. Acest rol de prim ordin a fost jucat încă de la început, adică din anii 1958-1961 în momentul, în care se elaborau principiile fundamentale ale pieței comune agricole. Dintre factorii determinanți ai includerii agriculturii în piața comună au fost și cei de ordin extern, ca de exemplu, diminuarea dependenței economice a CEE față de SUA ca principal rival comercial și obligativitatea respectării de către CEE a principiilor Acordului General pentru Tarife și Comerț (GATT).

În concluzie, integrarea europeană nu se putea realiza fără agricultură. Art. 38 al Tratatului de la Roma stipula: "Piața comună cuprinde și agricultura și comerțul cu produse agricole. Prin produse agricole se înțeleg produsele solului, creșterea animalelor și pescuitul, ca și produsele de primă transformare aflate în raport direct cu acestea". Prin PAC țările membre și-au dorit atingerea următoarelor obiective:

- creșterea productivității în agricultură, promovarea progresului tehnic, asigurând dezvoltarea rațională a producției agricole și utilizarea optimă a factorilor de producție, îndeosebi a muncii;
- asigurarea unui nivel de viață echitabil populației agricole, în special prin ridicarea venitului individual al celor ce lucrează în agricultură;
- stabilizarea piețelor;
- garantarea securității în aprovizionare;
- asigurarea de prețuri rezonabile pentru consumatori.

PAC a Uniunii Europene a fost formulată în art. 38 al Tratatului de la Roma. La baza PAC au fost așezate următoarele trei principii determinante:

- crearea unei singure piețe (comune) de produse agricole, care să circule liber la prețuri comune în țările membre;
- introducerea noțiunii de preferință comunitară și respectarea ei

obligatorie de toate țările membre și cetățenii lor; conținutul acestei noțiuni este acela, că în comerțul de produse agricole sunt preferate produsele comunitare, cumpărătorii de produse din afara Uniunii Europene fiind obligați să suporte suprapreț;

- solidaritatea financiară a statelor membre ale Uniunii Europene, în sensul că ele participă împreună la constituirea resurselor și la ansamblul cheltuielilor PAC. Ca instrument de realizare a fost constituit Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă.

La peste patru decenii de funcționare a PAC organele abilitate ale Uniunii Europene apreciază că această politică s-a situat la înălțimea principalelor atribuții ce-au fost conferite.

Ca urmare a PAC, Uniunea Europeană a devenit mai mult decât autosuficientă la majoritatea produselor agricole. Consumatorul european care se oprește astăzi în fața rafturilor magazinelor comunitare are posibilitatea să opteze pentru o mare varietate de produse agricole originare din cele patru colțuri ale Uniunii.

16.2. Arhitectura contemporană a sprijinului PAC: plăți directe, măsuri sectoriale și dezvoltare rurală.

Obiectivele Tratatului de la Roma privind agricultura nu puteau fi realizate numai prin funcționarea mecanismelor pieței. Libera concurență într-un spațiu economic format din economii cu niveluri diferite de dezvoltare, disparități structurale și de venituri, risca să se transforme dintr-un factor de progres economic într-un factor de dezintegrare europeană. Mecanismul de integrare ales a fost organizarea comună a piețelor (OCP). Sistemul OCP a cuprins treptat 91% din producția agricolă, mecanismele de intervenție diferind de la o piață la alta. Dincolo însă de eterogenitatea rezultată, analiza OCP relevă trei elemente definitorii:

- unicitatea pieței prin determinarea prețurilor comune;
- garantarea prețurilor prin intervenții pe piața internă;
- un sistem de protecție la frontieră a pieței europene pentru asigurarea preferinței comunitare.

În funcție de modelul în care se regăsesc și interacționează cele trei elemente pe diferite piețe, OCP cunosc următoarele forme, delimitate după principalul instrument de intervenție:

- organizații comune prin preț garantat;
- organizații comune prin subvenții directe;
- organizații comune prin protecție externă.

Principala formă de organizare a piețelor la nivelul comunitar, acoperind aproximativ 70% din produsele agricole, o reprezintă OCP prin preț garantat.

De asemenea pentru aproximativ 30% din producția agricolă se asigură garantare minimă, fie doar prin protecție externă (25%), fie prin subvenții directe(5%). Schema clasică de intervenție pe piețele agricole europene o reprezintă însă OCP prin preț garantat, cuprinzând reglementarea piețelor interne prin prețuri comune și un sistem de protecție externă. Toate cheltuielile antrenate de acest sistem sunt suportate din Fondul European de Orientare și Garantare Agricole (FEOGA) - Secțiunea Garantare(finanteaza cheltueli legate de sustinerea preturilor produselor agricole si care faceau obiectul reglementarilor in vigoare;Se realizeaza prin interventii pentru reglarea pietelor agricole, restrinctii la export, ajutoare agricole, etc. Aceste ch. Mai urmeaza sa compenseze pierderile agricultorilor care rezultau in urma mecanismului de aplicare a PAC. Acestei sectiuni ii revenea majoritatea covirsitoare a bugetului destinat agriculturii.90%). Sectiunea Orientare (are rolul de a sustine finantarea reformelor structurale, realizarea obiectivelor de politica structurala,sprijinirea dezvoltarii,etc.) Acest regim bazat pe fixarea unor prețuri garantate are în vedere asigurarea unor venituri stimulatorii pentru producătorii agricoli.

Ca principiu, prețul plătit acestora se stabilește după legile pieței, adică în funcție de raportul dintre cerere și ofertă. În fapt, acest liberalism a fost atenuat, precum s-a mai menționat prin existența unui sistem de susținere care a garantat un preț minim în cazul scăderii cursului pe piață. Pe plan extern s-a reușit definirea unui sistem de protecție uniformă la periferia Comunităților și care a asigurat agenților economici o «preferință» față de concurenții din țările terțe. Această «preferință comunitară» reprezenta stabilirea unei suprataxe la import, care avea drept scop să se aducă prețul extern la nivelul celui intern. Un mecanism întărit de protecție, taxe compensatorii se adaugă prelevărilor pentru a se duce lupta împotriva prețurilor de dumping la import. În consecință, prețurile produselor pe piața agricolă pot fluctua liber între minim, preț prag, care ser-

veşte ca bază preţurilor garantate şi un maximum, preţ plafon, care este preţul indicativ, pe baza căruia se declanşează automat importul. Între cele două limite, fixate oficial, piaţa se mişcă în funcţie de cerere şi ofertă, ca un «şarpe într-un tunel», oscilând cotidian între preţul prag şi cel plafon. Deci, mecanismul de funcţionare a PAC se bazează pe un sistem complicat de preţuri, care servesc ca regulator al pieţei libere.

A. Preţurile – ghid. Se fixează anual de către Consiliul de Miniştri al UE la încheierea companiei agricole, fiind suficient de remuneratorii pentru agricultori, fără a leza însă interesele consumatorilor

a) Preţul – indicativ. Este cel mai reprezentativ dintre preţurile – ghid prin importanţa produselor la care se referă. Acest preţ se stabileşte pentru cereale, orez, zahăr, lapte praf, unt, ulei de măsline, de floarea soarelui. Punctul geografic de referinţă pentru fixarea preţului indicativ este zona cea mai deficitară pentru cereale; zona cea mai excedentară în cazul zahărului; şi ansamblul Comunităţii pentru laptele praf, uleiuri.

b) Preţul de orientare. Se fixează pentru carne de bovine şi vin. Procedura de intervenţie declanşează când preţul de piaţă coboară sub nivelul celui de orientare. În cazul cărnii de bovine, preţul de orientare se raportează la preţul prag, care suferă influenţa importurilor. Astfel, dacă preţul internaţional este inferior preţului de orientare, produsele străine sunt supuse taxelor din tariful vamal comun: dacă taxa nu este suficientă, diferenţa se acoperă cu o prelevare. În cazul vinului, preţul de orientare derivă din preţul de referinţă, care cuantifică şi volumul importurilor.

c) Preţul obiectiv. În cazul tutunului brut, preţul obiectiv se fixează pentru fiecare plantaţie la un nivel ce se consideră remunerator pentru plantatorii de tutun. Pentru fabricanţii, care achiziţionează producţia comunitară la preţuri superioare celor din comerţul internaţional, se acordă o primă pentru acoperirea diferenţei.

d) Preţul de bază. Se utilizează ca preţ de referinţă pentru carnea de porcine şi pentru produsele subsectorului pomicol şi horticol. Pentru produsele pomicole şi horticole preţul de bază se calculează ca medie aritmetică a celor mai scăzute cotaţii la care s-au efectuat achiziţii de astfel de produse pe piaţa comunitară în ultimii trei ani.

B. Preţurile garantate. Pornind de la preţurile ghid prezentate anterior, Consiliul de Miniştri al UE stabileşte preţurile garantate la care

organismele de achiziții cu sprijinul statului au obligația de a cumpăra produsele oferite de producători. Dintre prețurile garantate cel mai reprezentativ este prețul de intervenții.

a) Prețul de intervenție. Derivă din prețul indicativ și se aplică la cereale, zahăr, lapte praf, uleiuri, unt. Pentru câteva produse se fixează, de asemenea, prețuri de intervenție derivate, care înregistrează diferențele regionale în funcție de cheltuielile de transport. Prețurile de intervenție sunt însoțite de ameliorări lunare, în scopul încurajării vânzărilor de produse pe toată durata companiei agricole.

b) Prețul de cumpărare. Reprezintă prețul la care organismele de intervenție achiziționează animale vii (bovine), carne de bovine și porcine, precum și produse pomicole și horticole. Prețul de cumpărare se fixează de către Consiliul de Miniștri și este derivat din prețul de bază și cel de orientare.

c) Prețul minim. Este utilizat pentru achiziționarea sfeclei de zahăr. Se fixează luând ca punct de referință zona cea mai excendentară din cadrul UE. Acest preț stă la baza contractelor dintre producători și fabricanți, reglementând cantitățile pe care fabricanții au obligația să le preia, precum și prețul de achiziționare, care în nici un caz nu poate fi inferior prețului minim.

d) Prețul de retragere. Pentru fructe și produsele horticole este echivalent cu 40-70% din prețul de bază. El nu este un preț garantat, dar produce efecte asemănătoare. Când prețul pieței este inferior prețului de retragere, organizațiile producătorilor nu vând produsele lor comercianților, până când piața nu va reacționa pozitiv, în sensul restabilirii prețurilor. Comercianții vor primi o o subvenție de la FEOGA care, la rândul lor, rambursează organizațiilor producătorilor, corespunzător cantităților ce trebuiau preluate, o sumă echivalentă, la un preț mai mic cu 5% decât prețul de retragere.

C. Prețurile de intrare. Aceste prețuri se stabilesc de către Consiliul de Miniștri al UE. Obiectivul fundamental al acestor prețuri este de a împiedica produsele importate să pătrundă pe piața comunitară la un nivel care să elimine competiția cu producția internă. În general, prețurile de intrare se fixează la un nivel apropiat de prețurile ghid, marja diferențială reprezentând costurile de transport.

a) Prețul – prag. Se fixează pentru toate produsele pe baza prețurilor indicative sau de intervenție. El se poate defini ca prețul cel mai scăzut al unui comerciant dintr-o terță țară, care exportă pe piață comunitară.

b) Prețul de referință. Se calculează de către Comisia Executivă pentru întregul an agricol. Acest preț se aplică vinurilor, fructelor și produselor horticole. În cazul vinului, prețul reprezintă media aritmetică a costurilor de producție din statele membre ale Pieței Comune. Pentru fructe și produsele horticole calculul este asemănător, ținându-se cont de faptul, că costurile de producție corespund prețelor cu excedentele cele mai mari din cadrul UE în ultimii trei ani.

Aplicarea mecanismelor de sprijinire a PAC a fost acompaniată de o puternică susținere financiară din partea bugetului comunitar (peste 65% din bugetul CEE în 1970 și circa 48% în ultimul deceniu al sec. XX-lea), care la rândul său a condus la o creștere explozivă a producției agricole și a stocurilor.

Sistemul de susținere a prețurilor a făcut, că încă în 1973 Comunitatea să-și asigure în proporție de 100% necesarul de cereale, carne de bovine, produse lactate, carne de pasăre și legume.

Imensele cheltuieli pentru agricultură efectuate din bugetul comunitar (peste 60 mlrd $ în 1996), creșterea stocurilor de producție agricolă au obligat autoritățile comunitare să adopte măsurile de reformare a PAC, pentru ca aceasta să răspundă noilor realități.

16.3. Reforma PAC și noul model de implementare: de la conformitate la performanță și condiționalitate consolidată.

În ultimul deceniu al sec. XX-lea reforma politicii agricole comune a devenit de neevitat. Prin garantarea unui nivel ridicat al prețurilor de producție, PAC a favorizat acumularea unor excendente importante la principalele producții agricole, cum sunt cerealele, carnea de vită și laptele. Pe de altă parte progresul tehnic din agricultură le-a permis producătorilor să-și sporească substanțial randamentele, iar mutațiile intervenite în gusturile și preferințele consumatorilor au antrenat o diminuare a cererii. În această situație, Comunitatea a fost nevoită să consacre din ce în ce mai mulți bani pentru exportul excedentelor pe piața mondială la prețuri subvenționate. A rezultat, deci, o creștere a cheltuielilor bugetare ale PAC, fără o sporire corespunzătoare a veniturilor agricultorilor.

Importanța politicii agricole comune a UE cu timpul s-a redus și din alte considerente. Astfel, o parte a atribuțiilor sale în domeniul dezvoltării rurale au fost preluate de politicile sociale și regionale, iar crearea pieței unice a bunurilor industriale și serviciilor a preluat, la rândul său, un întreg evantai de activități comunitare, care anterior făceau obiectul PAC. Luând în considerație aspectele de mai sus, în anul 1992 Uniunea Europeană a lansat cea mai profundă reformă a PAC, întreprinsă până atunci. Fără a afecta principiile sale de bază, schimbările aduse de această reformă au vizat reducerea excedentelor de produse agricole, diminuarea prețurilor de consum și sprijinirea agricultorilor care au cea mai mare nevoie de ajutor. Prin reforma PAC din 1992, dispozitivul de sprijin al agriculturii s-a schimbat. El nu se mai bazează pe susținerea prețurilor agricole ridicate, ci pe sprijinirea veniturilor agricole prin plăți compensatorii directe.

Obiectivele esențiale ale politicii agricole comune, modificată prin reforma din 1992, sunt:

- menținerea UE în rândul producătorilor și exportatorilor de produse agricole prin creșterea competitivității fermierilor săi atât pe piața internă, cât și pe pieţele externe;
- reducerea producției la dimensiunile cererii efective de pe piață;
- concentrarea ajutorului pentru susținerea veniturilor agricultorilor care au cea mai mare nevoie de sprijin;
- încurajarea fermierilor să nu-și abandoneze terenurile;
- protejarea mediului ambiant și dezvoltarea potențialului natural al satelor.

În urma reformei din 1992, costul politicii agricole comune a devenit mult mai suportabil pentru guvernele țărilor comunitare, lucru ce nu ar fi fost posibil prin continuarea situației anterioare. În situația respectivă costul s-ar fi ridicat în 42 miliarde de EURO, în 1997, pe când în urma reformei el s-a redus la 39 miliarde EURO. Cea mai mare parte a acestui buget servește acum plății ajutoarelor directe pentru agricultori, iar o parte mai puțin importantă va continua să suporte excedentele și să subvenționeze exporturile. Datorită reducerii prețurilor garantate, fermerii comunitari au devenit mai competitivi atât pe piața internă, cât și pe pieţele externe.

Natura reformei are darul să schimbe modul de funcționare a sistemului de susținere a agriculturii comunitare. Reforma prevede, pentru

prima dată, niveluri diferite de compensare în diverse regiuni ale Uniunii, având ca bază de calcul statisticile producției și randamentul. Mai mult, suma compensațiilor nu mai depinde, ca înainte, doar de preț, ci și de cantitatea produsă. Pentru cereale, compensațiile depind acum de mărimea suprafeței de teren cultivat și de localizarea acestuia. Ajutorul acordat crescătorilor de bovine depinde atât de dimensiunile șeptelului, cât și de metoda de creștere practicată.

În sistemul anterior, bazat pe susținerea prețului fără impunerea de limite la cantitățile de produse agricole, în perioadele când prețurile erau înghețate, fermierii nu aveau altă posibilitate de a-și mări veniturile decât prin creșterea randamentelor, producând, așadar, mai mult. În prezent, ei primesc o compensație de venit integral, fără a fi obligați să producă mai mult.

Sistemul actual de susținere directă a veniturilor agricultorilor nu mai creează dependența acestora de o anumită formă de asistență publică. În sistemul reformat, de după 1992 cea mai mare parte a veniturilor agricultorilor UE provine de pe piață și nu dintr-un mecanism sofisticat fără legătură cu principiile pieței. Ajutorul actual pentru susținerea veniturilor constituie un supliment.

Așa cum au atrătat ultimii ani, reforma permite o stabilizare a producției la un nivel mai apropiat de consumul comunitar cu care înainte de 1992 se pierduse legătura necesară. Singura rațiune de creștere a producției, în prezent și viitor, o constituie identificarea de noi piețe de desfacere la export. Aceste piețe sunt și vor fi, însă, aprovizionate cu produse agricole comunitare prin exporturi în condiții concurențiale și nu subvenționate sau cu subvenții reduse. Datorită reducerii prețurilor, produsele agricole au tendința de a ajunge la cumpărătorul final mai ieftine. Potrivit calculelor estimative ale experților UE, economiile ce urmează a fi obținute de populație pe această bază se cifrează la 12 miliarde EURO anual. Un alt domeniu în care consumatorii au de câștigat de pe urma reformei PAC din 1992 este calitatea produselor agricole. O anumită preocupare în acest sens a început să se manifeste încă din 1985, când Comisia Europeană a atras atenția asupra lui, dar după 1992 s-a intensificat această preocupare.

Pornindu-se de la ideea că produsele de calitate ar trebui să beneficieze de o bonificație față de produsele de masă, s-au introdus o seamă de

reguli. Între ele se află și aceea de utilizare a tichetelor speciale și a certificatelor de garantare a calității. De asemenea, s-a adoptat o reglementare privind metodele de producție biologică a produselor agricole și a mărfurilor alimentare.

Campania făcută în favoarea unei calități superioare a produselor n-ar trebui să eclipseze eforturile în vederea stabilirii unor norme severe de igienă pentru bunurile alimentare ale UE și furnizarea de informații adecvate consumatorilor despre valoarea dietică a alimentelor. Potrivit unei declarații făcute în anul 2000 de Consiliul cu problemele sănătății și consumului UE, 66 la sută dintre europeni consideră că organismele modificate genetic (OGM) sunt periculoase pentru sănătate, iar 81 la sută ar dori să aibă mai multe informații asupra riscului consumului de OGM.

În acest sens, Comisia Europeană are în vedere avizarea comercializării OGM în Europa, cu condiția că producătorii să se conformeze unui set de reguli ce urmează a fi adoptate de Parlamentul European și ratificat ulterior de parlamentele statelor comunitare, în decurs de un an și jumătate.

Reglementările respective urmăresc înregistrarea și etichelajul sever al produselor agricole ce conțin OGM, interzicerea utilizării genelor rezistente la antibiotice și crearea unui registru public prin care să se ofere consumatorilor posibilitatea de a se informa asupra naturii și proveniență acestor OGM-uri. Acestea și alte modificări ale Deciziei nr. 97/35 CE, adoptată în anul 1997, referitoare la etichelajul OGM ar trebuie să restabilească încrederea consumatorilor și piețelor în alimentele ce conțin organisme modificate genetic.

În Franța după suprafețele cultivate cu grâu și porumb transgenetic, descoperite în primăvara anului 2000, au fost identificate în toamna aceluiași an plantații de soia contaminate cu semințe transgenetice. Culturile respective au fost distruse. Acționând în aceeași direcție cu aceste măsuri de calitate și igienă, reforma PAC din 1992 încurajează modelele agricole mai puțin intensive, dar mai sănătoase. În primăvara anului 1999, la Consiliul European ținut la Berlin s-a adoptat un nou set de reforme, denumit, "Agenda 2000", cu obiectivul declarat de modernizare a politicilor UE, inclusiv în agricultură. Apreciindu-se pozitiv conținutul și rezultatele reformei politicii agricole comune, din 1992, în "Agenda 2000" se arată: "Noua PAC reprezintă un pas înainte spre susținerea economiei rurale în

sensul larg și nu numai al producției agricole; ea garantează remunerarea agricultorilor după ceea ce produc și pentru contribuția lor generală adusă societății". După cum se poate observa din această apreciere și se va vedea mai departe, principala orientare a modernizării politicii agricole a UE rezidă în integrarea sa în cadrul ruralului și al mediului natural. Agenda 2000 prevede realizarea de noi acțiuni în sprijinul dezvoltării rurale în perioada 2000-2006 și creșterea unui model agricol european. Acest model trebuie să fie "simplu" și mai "verde": "cu consumatorii satisfăcuți, cu peisaj mai curat, cu agricultori competitivi, cu cheltuieli stabile.

Noua politică de dezvoltare rurală trebuie să permită instaurarea unui cadru coerent șu durabil, de natură a garanta viitorul zonelor rurale ale Uniunii. Ea completează reforma piețelor prin acțiuni vizând promovarea unei agriculturi competitive și multifuncționale în contextul unei strategii a dezvoltării rurale globale.

Fiecare stat membru al UE trebuie să-și elaboreze propriul program de dezvoltare rurală, în concordanță cu obiectivele stabilite la nivel comunitar, și pentru aceasta beneficiază de sprijinul financiar al Uniunii. Programele respective prevăd un mare număr de măsuri diferite, precum: acordarea de ajutoare pentru tinerii agricultori, realizarea de acțiuni privind formarea profesională, promovarea de metode agricole moderne, de mediu eficient etc. În viziunea Agendei 2000, noua politică de dezvoltare rurală se bazează pe două principii esențiale: descentralizarea responsabilităților (de la nivel UE la nivel național) și flexibilizarea programării, întemeiată pe un larg evantai de măsuri aplicabile în funcție de nevoile specifice ale diferitelor state membre.

Acest ansamblu coerent de măsuri urmărește trei obiective principale:

- Întărirea sectoarelor agricol și forestier, acesta din urmă fiind pentru prima dată recunoscut ca fiind parte integrantă din politica și dezvoltarea rurală;
- Ameliorarea competitivității zonelor rurale;
- Protejarea mediului ambiant și a patrimoniului rural al Europei.

Acțiunile de protecție a mediului ambiant constituie singurul element obligatoriu al noii generații de programe de dezvoltare rurală. Ele reprezintă, deci, un progres decisiv pare recunoașterea rolului agricultu-

rii în protejarea și ameliorarea patrimoniului natural al Europei. Un element cheie al strategiei UE în materie de dezvoltare rurală este implicarea populației locale în identificarea soluțiilor locale la problemele locale. Leader – una din cele patru inițiative comunitare în cadrul Fondului de restructurare – se sprijină pe succesul programelor precedente în ce privește crearea de noi locuri de muncă și realizarea de schimburi, de idei și experiență în dezvoltarea rurală.

PAC acordă o importanță din ce în ce mai mare luării în considerație a obiectivelor de mediu înconjurător și complicării sporite a agriculturilor în gestionarea resurselor naturale și protecția peisajelor. Între măsurile destinate promovării unei mai mari integrări a mediului în PAC figurează extinderea indemnizațiilor compensatorii acordate agricultorilor zonele defavorizate. În ce privește silvicultura, ea a fost recunoscută ca făcând parte integrantă din dezvoltarea rurală datorită funcțiilor sale ecologică, economică, și socială. Reforma agricolă în curs de desfășurare cu integrarea elementelor de mai sus și racordarea ei la problemele de ordin mai general va contribui la crearea unui sector agricol cu adevărat multifuncțional, viabil și competitiv, garantând viitorul regiunilor rurale mai fragile. Această reformă simplifică foarte mult reglementările în vigoare. În sectorul viniviticol, spre exemplu, actualmente există o singură reglementare, în locul celor 23 anterioare. În ce privește dezvoltare rurală de ansamblu, cele nouă reglementări existente până acum au fost înlocuite de o singură reglementare cuprinzătoare.

16.4. Planurile Strategice PAC: structură, principii și guvernanță multinivel.

Politica Agricolă Comună (PAC) se numără printre primele politici comune adoptate de Uniunea Europeană și este cea mai integrată politică europeană la nivelul UE. PAC este fundamentată pe principiile pieței unice, preferinței comunitare (favorizarea consumului de produse originare din Uniunea Europeană) și al solidarității financiare (măsurile comune sunt finanțate dintr-un buget comun).

Încă de la conturarea sa ca politică europeană comună, PAC a cunoscut o serie de reforme succesive, influențate în principal de necesitățile agriculturii europene, de procesele de lărgire a UE, de posibilitatea de

desfacere a produselor pe piața mondială etc. Reformele PAC au vizat în principal simplificarea modului de acordare a subvențiilor, eficientizare și reducerea costurilor bugetare, evoluând de la o politică agricolă care inițial acorda sprijin pentru dezvoltarea producției (plăți cuplate de producție), la o politică orientată către cerințele pieței, axată pe parametri calitativi, ecologici și de siguranță alimentară (plăți decuplate de producție), cu accent pe utilizarea eficientă și durabilă a resurselor.

Reforma PAC din 2013 a adus o schimbare radicală a acestei politici, transformând-o dintr-o politică a anilor '50 într-o politică a mileniului 3, cu componente obligatorii de mediu (înverzirea în special). În plus, s-au avut în vedere consolidarea competitivității sectorului, promovarea unei agriculturi durabile și inovatoare, ocuparea forței de muncă și creșterea economică în zonele rurale.

Această reformă a vizat totodată adaptarea politicii agricole la noile provocări precum siguranța alimentelor la nivel mondial, schimbările climatice, gestionarea durabilă a resurselor naturale și susținerea zonelor rurale, cu menținerea vitalității economiei rurale. PAC a deținut pentru mult timp unul dintre primele locuri în cadrul politicilor comunitare, din perspectiva resurselor financiare alocate acestei politici, însă acestea au fost într-o continuă scădere ajungând la 40% din bugetul european în 2013 față de 75% în 1984.

În contextul noii PAC, de interes aparte pentru România sunt: înverzirea, care facilitează stabilirea de perdele de protecție forestieră (cu rol deosebit în combaterea efectelor schimbărilor climatice - secetă); noile scheme de plăți directe destinate fermelor mici (85% dintre beneficiarii plăților directe în România dețin mai puțin de 5 hectare de teren); tineri fermieri (În România majoritatea fermierilor au peste 55 de ani); noua politică de dezvoltare rurală menită să contribuie la reducerea decalajelor între zonele rurale din UE. Toate aceste aspecte noi au condus însă la creșterea semnificativă a birocrației pentru administrație și fermieri, motiv pentru care s-a declanșat un procesul de reflecție pentru a simplifica regulile de aplicare astfel încât beneficiarii să poată beneficia cât mai ușor de instrumentele puse la dispoziție de noua PAC.

România are alocate sume importante pentru aplicarea noii PAC în perioada 2014 – 2020, care au avut o contribuție esențială la creșterea

competitivității agricultorilor români, la mai buna utilizare a resurselor naturale, la o agricultură mai "verde" și la creșterea economiei rurale, respectiv la îmbunătățirea nivelului de trai în mediul rural. Politica agricolă comună (PAC) a UE este o politică dinamică care, prin reforme succesive, a fost adaptată la noile provocări cu care se confruntă agricultura europeană. Aceste provocări includ utilizarea mai durabilă a resurselor naturale, schimbările climatice, creșterea concurenței pe piețele mondiale, precum și nevoia de a menține zonele rurale prospere pe întreg teritoriul UE. PAC trebuie să asigure în continuare o producție alimentară viabilă și o aprovizionare stabilă cu alimente, luând în același timp în considerare siguranța alimentelor, economia rurală, bunăstarea animalelor, precum și problemele sociale și de mediu.

PAC acoperă perioada cuprinsă între 2014 și 2020. Este prima dată când reforma PAC a fost adoptată prin procedura legislativă ordinară, în cadrul căreia Parlamentul European legiferează împreună cu Consiliul. Adoptarea finală a textelor juridice de către Consiliu a avut loc la 16 decembrie 2013. Reforma a intrat în vigoare în ianuarie 2014. Multe dintre noile norme se aplică doar din 2015, asigurându-se astfel că statele membre dispun de timp suficient pentru a pune în aplicare noua politică și pentru a informa și pregăti fermierii.

Reforma este pe deplin în conformitate cu principiile fundamentale ale politicii agricole comune. Acestea se vor concentra în continuare pe furnizarea de cantități suficiente de alimente sigure și de înaltă calitate la prețuri accesibile pentru consumatori în UE și la nivel mondial. În același timp, reforma respectă pe deplin normele UE privind bunăstarea animalelor și mediul și asigură un nivel de trai echitabil pentru fermierii europeni.

Noua PAC include:

- „înverzirea" plăților pe exploatație, prin introducerea unor practici agricole ecologice, cum ar fi diversificarea culturilor, și prin menținerea elementelor de peisaj bogate din punct de vedere ecologic și a unei suprafețe minime de pajiște permanentă
- distribuirea mai echitabilă a sprijinului acordat, pentru a reduce cele mai mari diferențe legate de nivelurile de sprijin pentru venit primit de fermierii de pe întreg teritoriul UE, și o reducere a plăților care depășesc o anumită sumă pentru cele mai mari exploatații agricole

- o mai bună direcționare a sprijinului pentru venit către fermierii care au cel mai mult nevoie de acesta, în special tinerii fermieri, fermierii care lucrează în sectoarele cu venituri reduse și fermierii din zonele cu constrângeri naturale
- Se menține structura pe bază de piloni a PAC. Pilonul 1 include sprijinul pentru venit și măsuri de gestionare a pieței, iar pilonul 2 acoperă dezvoltarea rurală.

Bugetul PAC pentru perioada 2014-2020 reprezintă aproximativ 38% din bugetul global al UE. Cuantumul total al cheltuielilor PAC pe durata perioadei de 7 ani este de 408,31 miliarde EUR.

Bugetul anual ar trebui să scadă în perioada 2014-2020. În ceea ce privește angajamentele, bugetul PAC în 2020 prezintă o reducere de aproximativ 15% față de 2013. Asigurarea continuității înseamnă adesea promovarea schimbării. Acest lucru este foarte adevărat pentru politica agricolă comună (PAC). Din 1962 de când a fost fondată, PAC a cunoscut un proces continuu de adaptare și reformă pentru a menține un sector care este vital nu numai pentru comunitatea fermierilor ci și pentru societate în ansamblu.

Cu certitudine rolul PAC s-a schimbat: imediat după cel de al doilea război mondial scopul PAC a fost acela de a sigura autosuficiența în produse agro-alimentare și stabilizarea turbulențelor pieței agricole. La începutul anilor '80 aceste obiective au fost atinse, înlăturând definitiv spectrul penuriei alimentare de pe continentul european și asigurând un standard de viață corespunzător fermierului și familiei sale. In realitate anumite obiective inițiale ale PAC au fost chiar depășite. Deoarece productivitatea agricolă a cunoscut o creștere fără precedent, PAC a condus la un sistem ce a stimulat producția intensivă pe scară mare uneori cu consecințe serioase pentru mediu, bunăstarea animalelor și calitatea alimentelor. Rezultatul: lacuri de lapte și munți de carne pe care consumatorii nu puteau să le consume, dar pe care contribuabilul trebuia să le plătească.

Schimbarea priorităților sociale și economice reclamă un nou concept pentru agricultura europeană. Reforma din 1992 a fost un mare pas înainte în această direcție: ea a adus producția la nivelul consumului încurajând, în același timp, practicile productive mai puțin intensive, și prietenoase față de mediul înconjurător. Cu toate acestea mai sunt încă multe de

făcut, iar dacă nu reușim să acționăm astăzi vom sfârși prin a plăti foarte scump mâine. Simplu, nu vom fi capabili să răspundem oportunităților ce se întrevăd precum schimbarea preferințelor consumatorului, extinderea spre est a Uniunii, iar competitivitatea scăzută a agriculturii europene se va menține. Consecințele vor fi în mod egal dăunătoare fermierilor, consumatorilor și contribuabililor: vom avea noi surplusuri, reducerea veniturilor fermierilor, inflamarea bugetului și reducerea sprijinului public.

Reformele propuse de Agenda 2000 a Comisiei Europene arată cum poate fi pus în practică un model viabil pentru agricultura europeană. Reducerea prețurilor administrate și creșterea plăților directe va fi în beneficiul fermierului european prin stimularea consumului pe piețele europene stagnante, creând oportunități pentru concurența de pe piețele internaționale ce se anunță promițătoare fără a mai apela la subvenții pentru export. Politica de dezvoltare rurală, care constituie al doilea nou stâlp de temelie al PAC, va contribui la remunerarea directă a fermierilor pentru serviciile pe care ei le furnizează societății, precum protecția mediului și prezervarea patrimoniului rural, care de asemenea constituie o importantă sursă pentru noi locuri de muncă și cultură regională.

Statele fondatoare ale Comunității Economice Europene au fost de acord că agricultura trebuie inclusă în piața comună. Pentru aceasta era nevoie de o politică agricolă comună care să armonizeze diferitele mecanisme naționale de sprijin și să stabilească niște bariere vamale comune pentru bunurile venind din țările nemembre. Politica agricolă comună (PAC) a fost una din primele politici decise la nivel comunitar. Principiile funcționării și traducerea în practică a PAC au fost stabilite în cadrul unei conferințe ce a reunit în 1958, la Stressa (Italia), miniștrii agriculturii din cele șase șări membre.

Trei principii fundamentale stau la baza politicii agricole comune:

a) crearea și menținerea unei singure piețe și a unor prețuri comune (o singura piață în care produsele agricole circulă liber);

b) respectul noțiunii de preferință comunitară (în comerțul agricol se manifestă preferința pentru mărfurile produse în interiorul Comunității, cumpărătorii de produse necomunitare trebuie să plătească un supracost);

c) solidaritatea financiară (statele membre participă împreună la constituirea resurselor și beneficiază de finanțarea cheltuielilor legate de PAC);

Cele trei principii sunt interdependente neputând fi aplicate separat.

De-a lungul timpului aplicarea celor trei principii a adus mari servicii Comunității astfel că: securitatea aprovizionărilor a fost asigurată pentru principalele categorii de mărfuri alimentare; cei zece milioane de agricultori, cât numără Uniunea Europeană astăzi, sunt printre cei mai productivi din lume; ei produc bunurile alimentare esențiale pentru întreaga Uniune, iar prin exporturile comerciale și prin intermediul ajutorului alimentar contribuie și la hrănirea unui număr important de persoane din alte părți ale globului. Grație PAC, Uniunea Europeană a devenit o putere agricolă iar amenințarea penuriei alimentare a dispărut pentru consumatorul comunitar.

Nu numai că a confirmat și a dezvoltat vocația agricolă a Europei, dar în Europa occidentală PAC a contribuit esențial la menținerea unui anumit echilibru între oraș și sat și între interesele agricultorilor și cele ale consumatorilor. Mai mult, PAC a reușit să mențină în mediul rural o populație agricolă dinamică încetinind exodul populației rurale către marile aglomerații urbane, fenomen ce ar fi fost mult mai greu de stăpânit în lipsa unei astfel de politici.

Definite prin Tratatul de la Roma și explicitate prin conferința de la Stressa, obiectivele PAC au fost puse în aplicare treptat între 1958 și 1968, perioada realizării pieței unice a produselor agricole. Primele produse au fost supuse reglementărilor pieței comune în 1962. Prețurile comune însă, au fost aplicate începând din 1968.

În vederea finanțării unitare a PAC, în ianuarie 1962 Consiliul a decis crearea Fondului European de Orientare și Garanții Agricole (FEOGA). Fondul are două secȚiuni distincte și anume: secțiunea orientare" destinată ajustării structurilor agricole și modernizării agriculturii; secțiunea garanții" ce reprezintă peste 90% din FEOGA și este destinată transpunerii în practică a celor trei principii fundamentale. FEOGA reprezintă cea mai mare componentă a bugetului comunitar, reprezentând încă circa 50% din totalul bugetului comunitar. În scopul înființării pieței unice a produselor agricole, prețurile acestora au fost unificate. Pentru a evita însă ca agricultorii din țările cu prețuri ridicate să fie obligați să accepte reduceri de preț, prețurile unice au fost stabilite pentru fiecare produs la cel mai înalt nivel existent. Datorită acestui fapt prețurile unice comunitare la

majoritatea produselor agricole s-au situat constant peste prețurile pieței mondiale, iar diferența dintre acestea nu a încetat să crească.

Respectarea principiului preferinței comunitare presupune ca produsele comunitare să rămână mai ieftine decât produse similare importate, astfel încât consumatorul să prefere produsele comunitare mai ieftine. În acest scop importurile au fost supuse unei taxe de intrare cunoscută sub numele de prelevare la import, determinată ca diferența dintre prețul la frontieră și prețul de referință la intrare (preț prag, preț de intrare, preț ecluză, etc.) stabilit anual de către instituțiile europene. Taxa de prelevare determină scumpirea produselor extra-comunitare peste nivelul prețurilor interne. În paralel, s-a introdus un sistem de subvenționare a exporturilor (restituiri la export) pentru a permite produselor comunitare mai scumpe să fie competitive pe piața mondială.

Principiul solidarității financiare se realizează prin utilizarea bugetului comunitar ca principal instrument financiar pentru aplicarea măsurilor PAC. Statele membre nu-și mai sprijină direct proprii agricultori din bugetul național. Ele contribuie la constituirea bugetului comunitar, din care apoi se finanțează toate cheltuielile legate de aplicarea măsurilor PAC.

Piața agricolă unică este fără îndoială un succes. Numai schimburile agricole intracomunitare au crescut între 1973 și 1995 de la 15 miliarde ECU la 120 de miliarde ECU. Consumatorii comunitari au cel mai mult de profitat. Ei pot opta astăzi pentru o gamă de produse greu de imaginat în urmă cu câțiva ani. În ciuda creșterii prețurilor, procentul din bugetul de familie alocat alimentației în Uniunea Europeană a scăzut în ultimii treizeci de ani de la 28 la 19,5%.

Eficiența și productivitatea agriculturii s-au ameliorat continuu. Pe măsură ce Comunitatea a atins, iar pe urmă a depășit, nivelul de autosuficiență, numărul exploatațiilor agricole și cel al agricultorilor s-a redus. Cele șase țări fondatoare ale Comunității numără astăzi cu 50 % mai puțini agricultori decât acum treizeci de ani.

Contribuția agriculturii la produsul intern brut, chiar dacă redusă, nu este totuși de neglijat, aceasta atingând în medie la nivelul celor 15 state membre 1,7 %. Sub această medie se situează Marea Britanie, Germania, Belgia, Austria, Finlanda, Suedia și Luxemburgul iar peste ea celelalte țări membre și în special Irlanda și Grecia.

În ciuda preferinței comunitare, PAC nu a împiedicat creșterea importurilor agricole din afara Comunității. De altfel, astăzi UE importă mai multe produse agricole decât exportă, fapt care face ca balanța sa comercială cu restul lumii să fie deficitară, acest deficit depășind la ora actuală 20 miliarde de ECU.

Importurile agricole comunitare constau în produse tropicale, sucuri de fructe și oleaginoase destinate furajării animalelor. UE exportă mai ales cereale, carne de vită, unt și vin fiind un furnizor considerabil la nivel mondial pentru aceste produse.

Ca și Uniunea Europeană, și celelalte țări din grupul celor mai industrializate - fie că este vorba de SUA, Japonia sau țările vest europene nemembre - practică un nivel ridicat de subvenționare a agriculturilor lor. Stabilirea acestui nivel ridicat de susținere a agriculturii a fost inevitabilă în momentul când guvernele țărilor respective au decis să asigu-re securitatea alimentară a popoarelor lor și dezvoltarea echilibrată a zonelor urbane și rurale.

Aceste două opțiuni strategice au fost plătite scump. De asemenea, veniturile agricole au trebuit să poată susține comparația cu salariile din celelalte sectoare ale economiei.

În 2025, Politica Agricolă Comună (PAC) se află în faza de implementare deplină a reformei 2023–2027, funcționând pe baza Planurilor Strategice Naționale, într-un cadru orientat spre performanță, condiționalitate consolidată și integrarea obiectivelor Pactului Verde European. PAC nu mai este doar o politică de sprijin al veniturilor agricole, ci un instrument strategic care combină competitivitatea economică, tranziția verde, reziliența lanțurilor agroalimentare și coeziunea rurală.

PAC 2025 operează într-un mediu caracterizat de:

- volatilitate a piețelor agricole globale;
- presiuni legate de schimbările climatice;
- creșterea costurilor de producție (energie, inputuri);
- cerințe sporite privind sustenabilitatea;
- necesitatea reducerii dependențelor externe (îngrășăminte, furaje, cereale).

Astfel, obiectivul central al PAC în 2025 este echilibrul dintre securitate alimentară, competitivitate și protecția mediului.

PAC se bazează pe două mari fonduri:

- FEGA (Fondul European de Garantare Agricolă) – finanțează plățile directe și intervențiile de piață;
- FEADR (Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală) – susține dezvoltarea rurală și investițiile structurale.

Reforma actuală introduce un nou model de implementare bazat pe performanță, în care statele membre au flexibilitate sporită prin Planurile Strategice, dar trebuie să atingă indicatori clari de rezultat.

În etapa actuală, PAC urmărește:

1. Venit echitabil pentru fermieri – prin plăți directe și redistribuire în favoarea exploatațiilor mici și medii.
2. Tranziție verde și climă – prin eco-scheme și condiționalitate consolidată.
3. Protecția biodiversității și a resurselor naturale – rotația culturilor, protecția solului, reducerea pesticidelor.
4. Reînnoirea generațională – sprijin pentru tinerii fermieri.
5. Digitalizarea și inovarea în agricultură – agricultură de precizie, tehnologii inteligente.
6. Rezistență la șocuri și gestionarea riscurilor – mecanisme de stabilizare și intervenție pe piață.

Un element definitoriu al PAC 2025 este introducerea eco-schemelor, finanțate din plățile directe. Fermierii care adoptă practici agricole benefice pentru mediu primesc sprijin suplimentar. Acestea includ:

- agricultura ecologică,
- protecția solului și rotația culturilor,
- reducerea utilizării pesticidelor,
- menținerea zonelor neproductive pentru biodiversitate.

Eco-schemele reprezintă mecanismul prin care PAC contribuie direct la obiectivele climatice ale UE. PAC 2025 nu abandonează obiectivul competitivității. În context global, agricultura europeană trebuie să rămână:

- productivă,
- inovatoare,
- capabilă să concureze pe piețele internaționale.

Investițiile în modernizare, lanțuri scurte de aprovizionare și procesare locală contribuie la consolidarea autonomiei strategice alimentare.

Printre principalele provocări ale PAC se numără:

- echilibrul dintre exigențele de mediu și rentabilitatea fermelor;
- presiuni bugetare;
- nemulțumiri ale fermierilor privind reglementările stricte;
- integrarea obiectivelor climatice fără pierderi de competitivitate.

În unele state membre, dezbaterile privind simplificarea regulilor și flexibilizarea condiționalității sunt intense.

În 2025, Politica Agricolă Comună este o politică complexă, aflată la intersecția dintre securitate alimentară, sustenabilitate ecologică și competitivitate economică. Reforma actuală reflectă transformarea agriculturii europene într-un sector mai verde, mai rezilient și mai orientat spre performanță. PAC rămâne una dintre cele mai integrate și finanțate politici ale Uniunii Europene, iar succesul său va depinde de capacitatea de a menține echilibrul între sprijinul pentru fermieri, protecția mediului și adaptarea la provocările globale.

Tabel 16.1: PAC tradițională vs. PAC 2025

Element de analiză	PAC tradițională (pre-reformă)	PAC 2023–2027 (etapa actuală 2025)
Model de implementare	Bazat pe conformitate (respectarea regulilor)	Bazat pe performanță și rezultate (indicatori măsurați)
Rolul statelor membre	Aplicare relativ uniformă la nivel UE	Planuri Strategice Naționale cu flexibilitate crescută
Obiectiv central	Stabilizarea piețelor și sprijinirea veniturilor	Reziliență, sustenabilitate, competitivitate
Dimensiunea de mediu	Condiționalitate limitată	Condiționalitate consolidată + eco-scheme obligatorii
Sprijin pentru fermieri	Plăți directe predominant uniforme	Redistribuire mai echitabilă, sprijin pentru ferme mici și tineri fermieri
Instrumente principale	Plăți directe + dezvoltare rurală	Plăți directe, eco-scheme, intervenții sectoriale, dezvoltare rurală integrată
Tranziție verde	Componentă secundară	Element central al PAC (climă, biodiversitate, sol)

Digitalizare și inovare	Accent moderat	Prioritate strategică (agricultură de precizie, tehnologii smart)
Gestionarea riscurilor	Intervenții de piață clasice	Instrumente flexibile, rezerve de criză, mecanisme de stabilizare
Legătura cu Pactul Verde European	Limitată	Integrare directă în obiectivele climatice și de mediu ale UE
Control și evaluare	Accent pe conformitate administrativă	Monitorizare pe baza indicatorilor de performanță și rezultate

Din tabel observăm că PAC 2025 reflectă trecerea de la o politică predominant redistributivă la una strategic-transformatoare, orientată spre:

- securitate alimentară,
- autonomie strategică agricolă,
- neutralitate climatică,
- inovare și competitivitate globală.

16.5. Obiectivele și prioritățile PAC: competitivitate, mediu, climă și reînnoirea generațională.

Planul Strategic al Politicii Agricole Comune (PAC) pentru perioada 2023–2027 (adoptat prin Regulamentul (UE) 2021/2115) oferă o abordare mai flexibilă și adaptată la realitățile naționale, permițând fiecărui stat membru să-și elaboreze propriul plan strategic. Noua structură este bazată pe responsabilitate partajată: statele membre propun măsurile concrete, Comisia Europeană aprobă planurile și le verifică în raport cu obiectivele strategice UE (inclusiv Pactul Verde European De la 1 ianuarie 2023, planurile strategice PAC au devenit operaționale la nivel european, marcând începutul unei noi faze în finanțarea și reglementarea agriculturii.

Planul Strategic al PAC este structurat în jurul a zece obiective-cheie care reflectă dimensiunea socială, economică și de mediu a agriculturii europene.

Printre acestea se numără: asigurarea unui venit decent pentru fermieri, îmbunătățirea competitivității, consolidarea poziției fermierilor în lanțul alimentar, combaterea schimbărilor climatice, protejarea biodiversității, sprijinirea tinerei generații în agricultură, revitalizarea zonelor rurale, garantarea calității alimentelor și promovarea inovării. În acest cadru, statele membre își pot orienta intervențiile în funcție de nevoile locale și

pot planifica măsuri care să contribuie atât la dezvoltarea socio-economică, cât și la sustenabilitatea mediului.

A. Dimensiunea Economică:

- Asigurarea unui venit echitabil pentru fermieri.
- Creșterea competitivității (focus pe inovație și digitalizare).
- Reechilibrarea puterii în lanțul alimentar (poziționarea mai bună a fermierilor).

B. Dimensiunea Mediu și Climă (Green Deal):

- Acțiuni împotriva schimbărilor climatice (reducerea emisiilor).
- Protejarea resurselor naturale (sol, apă, aer).
- Conservarea peisajelor și biodiversității.

C. Dimensiunea Socială:

- Sprijinirea reînnoirii generațiilor (tineri fermieri).
- Zone rurale dinamice (combaterea depopulării, egalitatea de gen).
- Protejarea calității alimentelor și sănătății (reducerea pesticidelor, bunăstarea animalelor).

D. Obiectivul Transversal: Modernizarea sectorului prin cunoaștere, inovare și digitalizare (AKIS - Sisteme de Cunoștințe și Inovare în Agricultură).

Finanțarea PAC pentru perioada 2023–2027 provine din Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) și Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), care acoperă sprijinul direct către fermieri și programele de dezvoltare rurală. Mecanismele de finanțare includ plăți directe, scheme ecologice („eco-schemes") și măsuri de dezvoltare rurală legate de mediu și climă. O parte semnificativă a fondurilor este alocată pentru măsuri cu efecte de mediu: potrivit planurilor aprobate, aproximativ 32% din finanțarea publică PAC este dedicată intervențiilor cu beneficii pentru climă, apă, biodiversitate și bunăstarea animalelor. Începând cu 2024, un regulament modificator a introdus mai multă flexibilitate pentru statele membre și a redus unele cerințe de mediu (condiționalități), pentru a răspunde protestelor fermierilor.

Arhitectura financiară a fost revizuită pentru a fi "mai verde" și mai echitabilă.

Eco-schemele (Noutatea majoră):

- Minim 25% din bugetul plăților directe este alocat exclusiv pentru eco-scheme.

- Sunt plăți voluntare pentru fermieri (dar obligatorii pentru state de oferit) pentru practici care depășesc standardele de bază (ex: agricultură de precizie, agroforesterie, culturi de acoperire).

Sprijinul Redistributiv Complementar:

- Minim **10%** din plățile directe sunt redistribuite de la fermele mari către fermele mici și mijlocii, pentru a asigura echitatea.

Condiționalitatea Socială:

- Pentru prima dată, plățile PAC sunt legate de respectarea drepturilor muncitorilor agricoli. Fermierii care încalcă legislația muncii pot pierde subvențiile.

Sprijin pentru Tinerii Fermieri:

- Minim **3%** din buget trebuie alocat tinerilor fermieri (instalare, sprijin pe venit).

16.7. Impactul PAC 2021–2027: transformări în agricultură, sustenabilitate, biodiversitate și dezvoltare rurală.

În primii ani de aplicare (2023–2024), planurile strategice PAC au demonstrat capacitatea de a direcționa sprijin financiar către fermele mai mici și către acțiuni de mediu și climă. De exemplu, planurile naționale pentru România și Bulgaria au fost aprobate și prevăd alocări substanțiale pentru practici durabile: România va folosi o mare parte din fondurile de dezvoltare rurală pentru sprijin ecologic și biodiversitate. otodată, condiționalitatea extinsă („enhanced conditionality") și schema eco au ca scop să încurajeze fermierii să adopte practici agricole mai prietenoase cu mediul. Impactul preconizat este unul de transformare structurală:

- Alinierea cu Pactul Verde (Green Deal): PAC este principalul motor financiar pentru atingerea țintelor Strategiei "De la Fermă la Consumator" (reducerea pesticidelor cu 50%, a îngrășămintelor cu 20% și creșterea agriculturii ecologice la 25% din suprafață).
- Agricultura de Precizie și Digitalizare: Se așteaptă o creștere masivă a utilizării tehnologiei (GPS, senzori, drone) pentru a optimiza resursele, finanțată prin Pilonul II.
- Reziliența Economică: Prin instrumente de gestionare a riscurilor (asigurări subvenționate), PAC încearcă să protejeze fermierii de volatilitatea prețurilor și de fenomenele meteo extreme.

- Biodiversitate: Prin condiționalități stricte (ex: lăsarea terenului pârloagă, rotația culturilor), se urmărește refacerea ecosistemelor agricole degradate.

Evoluțiile din primii ani de aplicare ai PAC 2023–2027 evidențiază o transformare conceptuală profundă a politicii agricole europene. Dacă în fazele anterioare accentul era pus predominant pe stabilizarea veniturilor agricole și pe gestionarea excedentelor, în etapa actuală PAC devine un instrument integrat de politică publică, aflat la intersecția dintre securitate alimentară, sustenabilitate climatică, reziliență economică și coeziune rurală.

Introducerea modelului de implementare bazat pe performanță marchează o schimbare de paradigmă: statele membre nu mai sunt evaluate doar în funcție de conformitatea administrativă, ci și în raport cu rezultatele concrete obținute. Această abordare stimulează responsabilitatea națională și adaptarea intervențiilor la realitățile teritoriale, consolidând totodată guvernanța multinivel a PAC.

În plan economic, PAC contribuie la consolidarea rezilienței sectorului agricol într-un mediu caracterizat de volatilitate a prețurilor și instabilitate climatică. Instrumentele de gestionare a riscurilor, împreună cu investițiile în modernizare și digitalizare, sporesc capacitatea fermierilor de a face față șocurilor externe. Astfel, politica agricolă nu mai este doar un mecanism de compensare, ci devine un vector de adaptare structurală.

În plan ecologic, integrarea obiectivelor Pactului Verde European conferă PAC un rol central în tranziția climatică a Uniunii. Reducerea utilizării pesticidelor și a îngrășămintelor, extinderea agriculturii ecologice și protecția biodiversității nu reprezintă simple condiții administrative, ci componente ale unei strategii sistemice de transformare a modelului agroalimentar european. Totuși, această ambiție ecologică trebuie gestionată atent pentru a evita afectarea competitivității și a veniturilor fermierilor, în special în regiunile mai puțin dezvoltate.

Dimensiunea socială a PAC rămâne la fel de importantă. Sprijinul acordat fermelor mici și mijlocii, precum și măsurile dedicate tinerilor fermieri, contribuie la menținerea vitalității spațiului rural și la prevenirea depopulării. Coeziunea teritorială devine astfel un obiectiv complementar celui economic și climatic.

Privind spre orizontul 2030, provocarea majoră constă în menținerea echilibrului dintre trei axe fundamentale:

- competitivitate economică,
- sustenabilitate ecologică,
- echitate socială.

Capacitatea PAC de a armoniza aceste dimensiuni va determina nu doar viitorul agriculturii europene, ci și credibilitatea Uniunii în implementarea propriilor angajamente climatice și de dezvoltare durabilă.

În concluzie, Politica Agricolă Comună în etapa actuală se afirmă ca un pilon strategic al construcției europene. Ea reflectă maturizarea integrării, trecând de la o logică de sprijin sectorial la una de transformare sistemică. Dacă va reuși să consolideze reziliența economică și să promoveze o tranziție verde echitabilă, PAC poate deveni un model de politică publică integrată la nivel global, demonstrând că securitatea alimentară, competitivitatea și protecția mediului nu sunt obiective antagonice, ci complementare.

Probleme de recapitulare

- Descrieți principalele etape și direcții ale reformelor PAC.
- Analizați impactul reformelor asupra agriculturii și dezvoltării rurale în UE.
- Explicați mecanismele de sprijin financiar și subvențiile agricole.
- Evaluați rolul PAC în promovarea sustenabilității și securității alimentare.
- Examinați provocările și perspectivele viitoare ale reformei politicii agricole comune.
- Descrieți structura și principiile Planului Strategic PAC 2021–2027, evidențiind noutățile față de perioadele anterioare.
- Analizați obiectivele strategice, inclusiv sprijinul pentru sustenabilitate, dezvoltarea rurală, inovarea și digitalizarea agriculturii.
- Evaluați mecanismele de finanțare și instrumentele de implementare ale planului, inclusiv pilonii I și II și condiționalitățile verzi.
- Examinați impactul planului asupra fermierilor, piețelor agroalimentare și mediului, inclusiv prin prisma Pactului Verde European.

- Interpretați politicile agricole europene în contextul provocărilor globale și de a formula propuneri pentru îmbunătățirea eficienței PAC

Bibliografie

Consiliul Uniunii Europene. Politica agricolă comună explicată. Consilium. https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/the-common-agricultural-policy-explained/

Consiliul Uniunii Europene. (2025). Cronologia reformei Politicii Agricole Comune 2023–2027. https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/cap-funding-rules-2023-2027/timeline-common-agricultural-policy-2023-2027/

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale. (2024). PAC 2023–2027 – Implementarea etapelor și tranzițiilor. https://www.madr.ro/docs/dezvoltare-rurala/plan-national-strategic/2024/PS_-2023-2027_versiunea-6.0---Aprobata.pdf

Mazare, S., & Copăceanu, C. (2025). Dezvoltarea rurală și fondurile europene în contextul PAC. Universitatea de Studii Politice și Economice Europene. https://uspee.md/wp-content/uploads/2025/04/Cristina-COPACEANU-Silvia-MAZARE.pdf

Skogstad, G., & Verdun, A. (Eds.). (2010). The common agricultural policy: Policy dynamics in a changing context. Routledge. https://www.routledge.com/The-Common-Agricultural-Policy-Policy-Dynamics-in-a-Changing-Context/Skogstad-Verdun/p/book/9780415641197

H. Brian (Hill), B. E. (2025). The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future. Routledge / https://doi.org/10.4324/9781003383215

BIBLIOGRAFIE:

1. Adamski, D. (2023). „Redefining European economic integration". Cambridge University Press.
2. Arnull, A. (2021). „The European Union and its Court of Justice" (2nd ed.). Oxford University Press.
3. Baldwin, R., & Wyplosz, C. (2022). „The economics of European integration" (7th ed.). McGraw-Hill Education.
4. Barnard, C. (2022). „The substantive law of the EU: The four freedoms" (6th ed.). Oxford University Press.
5. Barnard, C., & Peers, S. (Eds.). (2020). „European Union law" (3rd ed.). Oxford University Press.
6. Beniuc, V. (2024). „Bazele teoretice ale integrării europene". USEM.
7. Bini Smaghi, L. (2013). „The euro and its battle for survival". Oxford University Press.
8. Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2023). „European Union law" (5th ed.). Cambridge University Press.
9. Craig, P., & de Búrca, G. (2023). „EU law: Text, cases, and materials" (7th ed.). Oxford University Press.
10. De Grauwe, P. (2023). „Economics of monetary union" (14th ed.). Oxford University Press.
11. Dinan, D. (2022). „Europe recast: A history of the European Union" (3rd ed.). Palgrave Macmillan.
12. Douglas-Scott, S. (2015). „Constitutional law of the European Union". Pearson.
13. European Central Bank. (2024). „Annual report 2024". ECB.
14. European Commission. (2024). „Annual single market report 2024". Publications Office of the European Union.
15. European Commission. (2024). „European economic forecast – Spring 2024". Publications Office of the European Union.
16. European Court of Justice. (2024). „Annual report 2024". Court of Justice of the European Union.
17. European Stability Mechanism. (2024). „Annual report 2024". ESM.
18. European Union Agency for Fundamental Rights. (2024). „Fundamental rights report 2024". Publications Office of the European Union.
19. Gerner-Beuerle, C. (2024). Competition and redistribution in Economic and Monetary Union. Journal of Common Market Studies, 62(1), 45–62.
20. Grabbe, H. (2006). „The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe". Palgrave Macmillan.

21. Haas, E. B. (1958). „The uniting of Europe". Stanford University Press.
22. Hartley, T. (2022). „The foundations of European Union law" (9th ed.). Oxford University Press.
23. Jones, A., & Sufrin, B. (2023). „EU competition law" (8th ed.). Oxford University Press.
24. Lenaerts, K., & Van Nuffel, P. (2022). „European Union law" (4th ed.). Sweet & Maxwell.
25. Majone, G. (2005). „Dilemmas of European integration". Oxford University Press.
26. McCormick, J. (2023). „Understanding the European Union" (9th ed.). Palgrave Macmillan.
27. Moravcsik, A. (1998). „The choice for Europe". Cornell University Press.
28. Nugent, N. (2023). „The government and politics of the European Union" (9th ed.). Palgrave Macmillan.
29. Peers, S. (2023). „EU justice and home affairs law" (5th ed.). Oxford University Press.
30. Rosamond, B. (2000). „Theories of European integration". Palgrave Macmillan.
31. Schütze, R. (2023). „European constitutional law" (3rd ed.). Cambridge University Press.
32. Tridimas, T. (2020). „The general principles of EU law" (3rd ed.). Oxford University Press.
33. Wallace, H., Pollack, M., & Young, A. (2023). „Policy-making in the European Union" (8th ed.). Oxford University Press.
34. Weatherill, S. (2023). „Cases and materials on EU law" (13th ed.). Oxford University Press.
35. Whish, R., & Bailey, D. (2023). „Competition law" (10th ed.). Oxford University Press.
36. Wiener, A., & Diez, T. (Eds.). (2019). „European integration theory" (3rd ed.). Oxford University Press.
37. World Trade Organization. (2024). „World trade report 2024". WTO.
38. Bălan, G. (2021). „Drept instituțional al Uniunii Europene". Editura Universul Juridic.
39. Bârsan, C. (2020). „Protecția drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană". Editura Hamangiu.
40. Cazacu, V. (2023). Integrarea europeană și politica comercială comună: Tendințe actuale. „Economica", 4(120), 12–25.
41. Coreţchi, B. (2022). „Dreptul Uniunii Europene". Editura Cartier Juridic.

42. Duțu, M. (2022). „Dreptul Uniunii Europene: Teorie și jurisprudență". Editura C.H. Beck.
43. Fuerea, A. (2021). „Manualul Uniunii Europene". Editura Universul Juridic.
44. Gherasim, L. (2020). „Integrarea europeană și politicile comune". Editura Pro Universitaria.
45. Guceac, I. (2021). „Statul de drept și integrarea europeană". Tipografia Centrală.
46. Iancu, G. (2023). „Instituțiile Uniunii Europene și mecanismul decizional". Editura Hamangiu.
47. Manolache, O. (2022). „Tratat de drept comunitar european". Editura All Beck.
48. Popescu, A. (2024). Reforma guvernanței economice europene și implicațiile pentru statele candidate. „Revista Moldovenească de Drept Internațional", 1(18), 33–49.
49. Roșca, A. (2023). Piața internă a Uniunii Europene: Evoluții recente. „Economica", 3(119), 78–92.
50. Țurcan, V. (2022). „Integrarea europeană a Republicii Moldova: Aspecte juridice și economice". Editura Bons Offices.

Pentru notițe

CZU 327:061.1EU(075.8)

C 32

Descrierea CIP a Camerei Naţionale a Cărţii din Republica Moldova

Cazacu, Vitalie.

Integrare Europeană : Note de curs / Cazacu Vitalie, Bădărău Elena, Todos Irina ; Universitatea de Stat "B. P. Hasdeu" din Cahul, Jean Monnet Centre of Excellence JMCoE-USC. – Chişinău : Print-Caro, 2026. – 316 p.

Bibliogr.: p. 312-314 (50 tit.). – Cu sprijinul Comisiei Europene. – [100] ex.

ISBN 978-9975-88-138-8.

Tipar: Print Caro, mun. Chişinău, str. Columna, 170