

# Sistemul administrativ specific Uniunii Europene

Daniel BLIORT,  
doctorand,

Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

## 1. Istoricul formării Uniunii Europene

### SUMMARY

*Being a reality that appeared in the last half of the 20th century, The European Union is a result of efforts of bringing peace that can be dated in the 18th century but which were fulfilled only after the Second World War. The European Union as it is known today is a multinational structure that developed in the last fifty years and which is ruled through its own administrative institutions. All the institutions of The European Union allow it to fulfill its major objectives and make it prepared to impose its values and to be opened to other European countries that are willing to join the European Union.*

Structura administrativă pe care astăzi o denumim Uniunea Europeană s-a format de-a lungul unei perioade de peste 50 de ani, în etape succesive, implicând, odată cu evoluția sa în timp, un număr din ce în ce mai mare de state europene.

Lucrarea autoarelor Gabriela Stănculescu și Armenia Androniceanu, intitulată **Sisteme comparate de administrație publică europeană**, fixează momentul istoric al evoluției comune a statelor europene după finalul celui de-al Doilea Război Mondial: „A fost nevoie de două războaie mondiale, pentru ca europenii să se gândească la realizarea unității lor pe cale pașnică. Guvernele democratice din Occident au căutat soluții ale ieșirii din impasul economic și politic în care se găseau la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, alegând calea integrărilor economice și politice. S-a creat, astfel, Comunitatea Europeană, dând naștere unui fenomen unic în felul său în istoria modernă a omenirii”<sup>1</sup>

Deși începutul istoriei Uniunii Europene – așa cum menționează autoarele citate, în **Introducere** lucrării lor - este faptic legat de evenimente ale secolului al XX-lea, iluminismului și socialismului utopici, încă de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, visau la un guvern european unic, - o garanție a păcii și stabilității într-un continent bântuit de războaie și nesiguranță. Claude-Henri Saint-Simon dă glas idealurilor sale într-un text pe care l-a intitulat sugestiv **De la Réorganisation de la Société Européenne [Ou de la nécessité des moyens de rassembler les peuples de L'Europe un seul corps politique en conservant a chacune son**

**indépendance nationale]**. După restabilirea păcii dintre Anglia și Franța, aflate în război la sfârșitul secolului al XVIII-lea, Saint-Simon construiește acest model, utopic pentru acea epocă, al unui guvern european suprastatal, în care să se respecte totuși puterea de decizie a fiecărui stat în parte: „l'Europe aurait la meilleure organisation possible, si toutes les nations qu'elle renferme, étant gouvernées chacune par un parlement, reconnaissaient suprématie d'un parlement général placé au-dessous de tous les gouvernements nationaux et investi du pouvoir de juger leurs differens.”<sup>2</sup> Pe parcursul apologiei pe care o face ideii de Europă unită, Saint-Simon recunoaște că ideea este preluată de la iluminiști, deoarece Jean-Jaques Rousseau identifica patru condiții ale unei păci durabile: o confederație generală a statelor, un tribunal judiciar internațional, crearea unor forțe armate internaționale permanente și convocarea periodică a unui congres al tuturor statelor. Deviza acestei lumi pe care o gândește socialistul utopic Saint-Simon este „Tout par le travail. Tout pour la travail.”<sup>3</sup> Textele gânditorului francez sunt interesante și prin mesajul pe care îl propun, deoarece, în viziunea sa, viața economică are ca scop rezolvarea problemelor internaționale globale, dar este anticipativă și prin faptul că, fiind un adept al libertății, pledând pentru libertate, el și-a scris lucrările, considerându-se un locuitor al Genevei, localitate care, în secolul al XX-lea, a devenit un centru al Uniunii Europene.

Analizând originea și evoluția fenomenului administrativ și preluând un model conceptual

oferit de școala franceză, Antonie Iorgovan, în lucrarea **Tratat de drept administrativ**, menționează trei factori ai dezvoltării fenomenului administrativ: „a) creșterea teritoriului statelor, formarea marilor imperii, China, Persia, Egipt, Imperiul Incașilor, Imperiul Roman etc.; b) dezvoltarea civilizației și c) anumite stări de pericol (de exemplu, amenințarea unei invazii).”<sup>4</sup> Dincolo de acești factori specifici fenomenului administrativ, trebuie de avut în vedere aspectul unitar al culturii europene, care, deși cunoaște o împărțire în națiuni distincte, s-a dezvoltat într-un mediu care a păstrat o moștenire comună a antichității greco-romane și apoi a creștinismului, prin care s-a dezvoltat un model cultural al lui *homo universalis*. Acest element unitar este subliniat și de autorii lucrării **Uniunea Europeană: drept, instituții și politici comunitare**, în capitolul introductiv: „Explicația succesului acestui proces și materializarea, după lungi tatonări istorice, a ideii de unificare europeană rezidă, după majoritatea analiștilor, în existența unei comunități de culturi apropiate ca esență (în ciuda disensiunilor dintre ele), cu o *lingua franca* și o religie comună până în Evul Mediu, cu rădăcini adânci în antichitatea clasică, dubla moștenire greacă și romană fiind în mod esențial întregită de apariția creștinismului, care a acționat și ca un catalizator, rezultând de aici marea tradiție iudeo-creștină, cu o largă deschidere spre universal.”<sup>5</sup>

Nu este departe de adevăr afirmația că în cazul formării Uniunii Europene au acționat mai mulți factori, astfel încât înființarea Organizației de Cooperare Economică Europeană (având ca membri fondatori șaptesprezece state), în 1948, și a Consiliului Europei (pentru început cu zece state semnatare), în 1949, să fie un rezultat al încercărilor europenilor de a șterge cât mai repede efectele distructive ale războiului care tocmai se încheiase: „Preocupați de refacerea rapidă a economiei, după distrugerile războiului, liderii țărilor caută mijloacele adecvate unei creșteri rapide și susținute, în care să nu mai repete greșelile trecutului.”<sup>6</sup>

Pasul următor a fost administrarea producției de oțel și cărbune a Franței și Germaniei de către un organism supranațional, fapt care a devenit posibil prin anunțarea „Planului Shuman”, în 1950, care a condus la înființarea, în 1951, a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (C.E.C.O.), din care făceau parte Belgia, Olanda, Luxemburgul, Franța, Germania și Italia.

În 1956, a fost aprobat un proiect pe tema

unei uniuni economice generale și a unei uniuni referitoare la utilizarea pașnică a energiei nucleare. Consecința acestui plan a fost semnarea **Tratatului de la Roma**, la 2 martie 1957, prin care cele șase țări deja menționate puneau bazele Comunității Economice Europene (C.E.E.) și ale Comunității Europene a Energiei Atomice (EURATOM).

**Tratatul de la Roma** prevedea ca realizarea Comunității Economice Europene să se facă treptat, pornind, într-o primă etapă, de la o uniune vamală, pentru ca mai apoi să se ajungă la o unitate economică și monetară. O etapă ulterioară ar fi fost o uniune politică a țărilor membre.

De-a lungul timpului, prevederile inițiale ale **Tratatului de la Roma** au fost completate și, de la niște directive generale, s-a ajuns la linii politice uniforme în domenii diverse, precum sunt agricultura, comerțul și energia. La Summit-ul de la Haga, din decembrie 1969, se iau decizii importante privind viitorul Comunității: încheierea perioadei de tranziție, lărgirea CE, adoptarea PAC, stabilirea resurselor comunitare, stabilirea uniunii economice și monetare până în 1980.

După înființare, Comunitățile create, C.E.C.O., pe de o parte, și C.E.E. și EURATOM, pe de altă parte, aveau instituții proprii, dar, în 1967, ele s-au unit și au dat naștere Comunității Europene, cunoscută astăzi sub denumirea de Uniunea Europeană.

Lărgirea Comunității Economice Europene s-a făcut treptat prin primirea de noi membri. Aderarea la C.E.E. era precedată de depunerea unei cereri de aderare din partea țărilor care doreau acest lucru, iar aceasta era supusă aprobării organelor comunitare.

Primele țări care au depus cerere de aderare, în 1961 și apoi în 1967, sunt Marea Britanie, Norvegia, Danemarca și Irlanda. Deși inițial aderarea Marii Britanii este blocată de opoziția Franței, la Luxemburg, în iunie 1970 încep negocierile pentru aderarea Marii Britanii, Irlandei, Norvegiei și Danemarcei, fapt care s-a realizat, pentru Marea Britanie, Danemarca și Irlanda, în 1973.

La Summit-ul de la Paris, din decembrie 1974, șefii de stat decid să se întâlnească de trei ori pe an în cadrul Consiliului European. Tot acum se aprobă mecanismul alegerilor directe în Parlamentul European și se instituie Fondul European pentru Dezvoltare Regională.

Următorul pas a fost extinderea spre sud a Comunității Europene prin depunerea cererilor de aderare din partea Greciei, Portugaliei și Spaniei. Ca urmare a acestui demers, Grecia a devenit

membru cu drepturi depline din 1981, iar Portugalia și Spania - din 1986.

La 7 februarie 1992, a fost semnat, la Maastricht, **Tratatul asupra Uniunii Europene**, care a intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. În conformitate cu prevederile acestui Tratat, Uniunea Europeană este structurată pe trei piloni importanți: a) Comunitatea Europeană, b) Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și c) Justiția și Afacerile Interne (JAI). Din noiembrie 1993, Consiliul Comunității Europene va purta denumirea de Consiliul Uniunii Europene, iar Comisia Comunității Europene devine Comisia Europeană.

Schimbările petrecute în Europa la începutul anilor '90 ai secolului trecut au adus cu ele cererile de aderare ale Austriei, Finlandei și Suediei. Negocierile au început în 1993, iar ratificarea tratatelor de aderare s-a încheiat în 1995.

Reformele inițiate în Uniunea Sovietică după 1985 de către politica lui Mihail Gorbaciov au oferit Comunității Europene posibilitatea reluării dialogului cu statele Europei de Est. În 1988, au început negocierile legate de semnarea acordurilor de cooperare între Comunitatea Europeană și țările membre ale C.A.E.R.-ului. Un prim acord de acest fel a fost semnat în decembrie 1988 cu Ungaria, pentru ca în vara anului 1989 să se decidă acordarea unui ajutor financiar și economic Poloniei și Ungariei. În programul PHARE (care privea inițial Polonia și Ungaria: asistență pentru reconstruirea economică) au fost incluse și alte țări ale Europei Centrale și Răsăritene, iar apoi s-a creat și un alt program, TACIS.

Declarația Comună din 25 iunie 1988 a marcat începutul cooperării dintre Comunitatea Europeană și țările central și est-europene, astfel încât, între octombrie 1988 și martie 1991, au fost semnate acorduri cu Ungaria, Polonia, Cehia, Slovacia, Uniunea Sovietică, Bulgaria și România, iar la începutul anului 1992 - cu Albania și cele trei țări baltice.

Consiliul European de la Copenhaga din 1993 a lansat ideea ca țările central și est-europene care doresc să poată deveni membre ale Uniunii Europene atunci când vor fi pregătite să-și asume obligațiile ce decurg din calitatea de membru. În cadrul acestei întâlniri, prin documentele redactate, s-au stabilit și condițiile, principalele criterii, pe care țările candidate vor trebui să le îndeplinească:

- să atingă o stabilitate a instituțiilor care garantează democrația, supremația legii, drepturile omului și respectarea și protecția minorităților;

- să dispună de o economie de piață operațională în stare de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din cadrul uniunii;

- să aibă capacitatea de a-și asuma obligațiile decurgând din calitatea de membru, inclusiv aderarea la obiectivele uniunii politice, economice și monetare.

Țările asociate au început alinierea legislativă, adoptând măsuri care să conducă la realizarea unor economii libere, măsuri care se află la baza pieței unice interne. Pentru a oferi sprijin de-a lungul acestui proces complex, Consiliul European, întrunit la Cannes în iunie 1995, a adoptat o Carte Albă al cărei scop declarat este de a susține țările asociate în pregătirea cât mai rapidă și mai eficientă pentru integrarea în pața unică. Fiind un adevărat ghid tehnic, elaborat după consultarea țărilor partenere, Cartea Albă stabilește un corpus de legi care constituie baza unei piețe libere și care privesc 23 de sectoare, precum: libertatea de mișcare a capitalului și a persoanelor, produsele industriale, concurența, agricultura, transportul, mediul, telecomunicațiile, impozitele directe, serviciile financiare, protecția consumatorului etc.

La 28 februarie 2002, are loc deschiderea lucrărilor Convenției privind viitorul Europei, iar la Summit-ul de la Copenhaga, din luna decembrie a aceluiași an, UE lansează invitația de aderare pentru alte zece state - Polonia, Ungaria, Cehia, Slovacia, Estonia, Letonia, Lituania, Slovenia, Cipru și Malta -, ratificarea tratatelor de aderare făcându-se în 2004.

În 2005, alte două state europene, România și Bulgaria, primesc invitația de a face parte din Uniune, fapt care va deveni realitate din ianuarie 2007.

Odată cu aderarea ultimelor state, Uniunea Europeană este, dincolo de toate observațiile euroscepticilor, un sistem în care sunt integrate 25 de state, însumând peste 450 milioane de locuitori, cu un sfert din produsul național brut. În acest context se pune din ce în ce mai acut problema unui Tratat Constituțional pentru Europa. Totuși un astfel de document nu este ratificat, deoarece prima sa variantă a fost respinsă prin referendum de către populația din Olanda și Franța. Aceeași situație s-a repetat și în cazul **Tratatului de la Lisabona**, din 2007, care a fost respins de Irlanda.

## 2. Instituțiile Uniunii Europene

Încă de la începuturile funcționării sale, Co-

munitatea Europeană a recunoscut rangul de instituție unui număr de patru entități:

- **Consiliul Uniunii Europene**, care este un organism interguvernamental;
- **Comisia Europeană**, prin care Uniunea Europeană este reprezentată la nivel internațional;
- **Parlamentul European**, instrument de control democratic;
- **Curtea Europeană de Justiție**, organ judiciar.

Celor patru instituții li s-au adăugat în timp:

- **Curtea de Conturi**, prin care se asigură legalitatea și regularitatea veniturilor și cheltuielilor comunitare;
- **Comitetul Economic și Social**, alcătuit din reprezentanți ai societății civile;
- **Comitetul Regiunilor**, membrii căruia reprezintă colectivitățile regionale și locale.

Instituțiile europene funcționează după un model unic fiind, în aceeași măsură, organisme supranaționale, dar respectând și suveranitatea statală. În sistemul UE, afirmă Dan Chirleşan, autorul lucrării **Administrație publică. Sisteme**, „se adoptă decizii suverane, se combină instituțiile supranaționale cu instituții interguvernamentale și funcțiile puterii executive se împart în plan instituțional.”<sup>8</sup>

**Consiliul Uniunii Europene**, denumit înainte de Tratatul de la Maastricht Consiliul Comunității Europene, reprezintă, alături de Parlamentul European, ramura legislativă a UE. Acest consiliu este format din reprezentanții guvernelor statelor membre și este condus de un președinte, desemnat prin rotație, la fiecare șase luni, dintre reprezentanții statelor membre. Instituția poate lua forma unui Consiliu general, atunci când este compus din miniștrii de externe ai statelor membre sau a unor Consilii speciale sau sectoriale, când este compus din miniștrii specializați într-un domeniu sau altul.

Consiliul general se întrunește lunar pentru a asigura continuitatea activității, element necesar unei bune funcționări a UE. Consiliile specializate se reunesc atunci când se impune discutarea unor aspecte concrete din domeniile de activitate pe care le reprezintă.

Adoptarea hotărârilor Consiliului Uniunii Europene se face cu respectarea mai multor reguli, deciziile fiind supuse votului. În prezent, fiecare stat are un număr de voturi, stabilit proporțional cu ponderea populației, dar care totuși favorizează la nivel de reprezentare țările mici. Astfel, cele patru state mari – Germania, Italia, Franța și Marea

Britanie – au câte 29 de voturi; Spania și Polonia câte 27; România are 14; Olanda – 13; Ungaria, Portugalia, Grecia și Belgia – 12; Austria, Bulgaria și Suedia – câte 10; Lituania, Slovacia, Irlanda, Finlanda și Danemarca au câte 7 voturi; Cipru, Letonia, Estonia, Slovenia și Luxemburg au câte 4 voturi, iar Malta – 4 voturi.

Instituție comunitară care își desfășoară activitatea în mod permanent pe principii comunitare, Consiliul Uniunii Europene se deosebește de alte instituții cu denumire asemănătoare, dar cu care nu se confundă, precum Consiliul Europei (un for de cooperare interparlamentară în care sunt reprezentate aproape toate statele Europei) și Consiliul European (reunește șefii de stat și de guvern din statele membre ale UE, precum și președinții Comisiei și Parlamentului), și are ca rol principal realizarea unui echilibru „între interesul comunitar (pe care trebuie să-l apere ca organ colegial și ca instituție comunitară) și interesul național al statelor membre, care dau instrucțiuni miniștrilor care îl compun”<sup>9</sup>

**Comisia Europeană** are un mandat de 5 ani și este compusă din 27 de comisari aleși de către președintele Comisiei la recomandarea guvernelor și aprobați de către Parlament. Comisia este o instituție administrativă și politică a cărei misiune este punerea în aplicare a interesului general comunitar. Ea își asumă patru roluri principale:

- reprezintă interesele Uniunii Europene la nivel internațional;
- redactează propuneri de acte legislative comunitare, pe care le propune spre dezbateră și aprobare Parlamentului și Consiliului;
- este responsabilă cu implementarea deciziilor Parlamentului și Consiliului, inclusiv a bugetului;
- are datoria, alături de Curtea de Justiție Europeană, de a observa respectarea dreptului comunitar.

Reprezentând organul executiv al UE și fiind percepută ca un guvern comunitar, Comisia Europeană întrușipează ideea comunitară, membrii săi, deși numiți de guvernele naționale, sunt loiali intereselor UE, chiar dacă de multe ori interesul comunitar nu este identic cu cel național al statelor membre.

**Parlamentul European**, cel mai mare parlament multinațional din lume, îi reprezintă pe cetățenii Uniunii Europene și este expresia voinței politice a tuturor statelor membre, fiind ales prin vot direct.

În primele documente comunitare se mențio-

na existența unei Adunări Comune, pentru ca din 1962 tratatele să menționeze în mod explicit existența unui Parlament. Primele alegeri directe în Parlamentul European s-au desfășurat în 1979, iar tratatele adoptate de-a lungul timpului au sporit atribuțiile acestei instituții. În prezent, aproximativ 492 milioane de cetățeni din 27 de state sunt implicate, o dată la cinci ani, în acest proces de alegere ai celor 785 de reprezentanți pe care îi au în Parlamentul European. La următoarele alegeri, în conformitate cu Tratatul de la Nisa, se va reveni la numărul de 732 de membri, cele 5 state mari ale uniunii, cu o pondere a populației europene de 70%, vor dispune de 57% din mandate, pe când cele 10 state mici, cu o pondere a populației de 5%, vor avea 12% din totalul mandatelor.

Parlamentarii europeni sunt reuniți în grupuri politice multinaționale, cele mai importante fiind: Grupul Socialiștilor Europeni, Grupul Partidului Popoarelor Europene, Grupul Uniunii pentru Europa, Grupul Partidului Liberal și Grupul Verzilor etc.

Membrii Parlamentului European se întâlnesc în ședință plenară de o săptămână la Strasbourg, iar în vederea pregătirii ședințelor plenare ale Parlamentului deputații se constituie în comisii permanente specializate pe anumite domenii.

Principalele competențe ale Parlamentului European sunt:

- atribuții normative, deoarece în cadrul comi-

siilor parlamentare deputații elaborează, modifică și adoptă propuneri legislative;

- atribuții de numire, Parlamentul European având un rol în desemnarea membrilor Comisiei, ai Curții de Conturi și ai Comitetului Director al Băncii Centrale Europene;

- competențe de control, constituind comisii temporare și de anchetă sau adoptând moțiuni de cenzură împotriva Comisiei.

Curtea Europeană de Justiție, cu sediul la Luxemburg, are sarcina de a se asigura că legislația comunitară este interpretată și aplicată unitar în toate țările membre, soluționând disputele dintre statele membre și Comisia Europeană, dintre instituțiile UE, dintre persoanele fizice și juridice și Uniune.

Curtea este alcătuită dintr-un judecător din fiecare stat membru, având, așadar, 27 de sisteme legale reprezentate. În ajutorul Curții de Justiție a fost creat, în 1989, un Tribunal de Primă Instanță responsabil de deciziile referitoare la cazurile în care sunt implicați factori diverși precum indivizi, companii și organizații.

Fiecare instituție prezentată are un rol bine definit și asigură, prin intermediul procedurilor specifice, interacțiunea tuturor factorilor pentru o bună funcționare a structurii numite Uniunea Europeană, dar și pentru sporirea capacității sale de a fi mereu deschisă pentru celelalte state europene care doresc să i se alăture.

## NOTE

1. Gabriela Stănculescu, Armenia Androniceanu, Sisteme comparate de administrație publică europeană, Editura Economică, București 2001, p. 11.

2. Claude-Henri Saint-Simon, De la Réorganisation de la Société Européene [Ou de la nécessité este des moyens de rassembler les peuples de l'Europe un seul corps politique en conservant a chacune son indépendance nationale], Les Presses Françaises, Paris, 1925, p. 44.

3. Ibidem, p. 56.

4. Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I. Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică, Editura All Beck, București, 2005, p. 9.

5. Flore Pop, Sergiu Gherghina, George Jigla, Uniunea Europeană: drept, instituții și politici comunitare, Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 2009, p. 7.

6. Gabriela Stănculescu, Armenia Androniceanu, op. cit., p. 15.

7. cf. European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, Conclusion of the Presidency - European Commission, Luxemburg, 1993, p. 2.

8. Dan Chirleşan, Administrație publică. Sisteme, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, 2007, p. 505.

9. Ioan Gontariu, Instituții, mecanisme și terminologii comunitare, Editura Universității „Ștefan cel Mare”, Suceava, 2010, p. 66.

## BIBLIOGRAFIE

1. Chirleşan, Dan, Administrație publică. Sisteme, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, 2007.

2. Gontariu, Ioan, Instituții, mecanisme și terminologii comunitare, Editura Universității „Ștefan cel Mare”, Suceava, 2010.
3. Iorgovan, Antonie, Tratat de drept administrativ, vol. I. Introducere. Organizarea administrativă. Funcția publică, Editura All Beck, București, 2005.
4. Saint-Simon, Claude-Henri, De la Réorganisation de la Société Européene [Ou de la nécessité este des moyens de rassembler les peuples de l'Europe un seul corps politique en conservant a chacune son indépendance nationale], Les Presses Françaises, Paris, 1925.
5. Pop, Flore, Gherghina, Sergiu, Jiglău, George, Uniunea Europeană: drept, instituții și politici comunitare, Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 2009.
6. Stănciulescu, Gabriela, Androniceanu, Armenia, Sisteme comparate de administrație publică europeană, Editura Economică, București, 2001.
7. European Council in Copenhagen, 21-22 june 1993, Conclusion of the Presidency - European Commission, Luxemburg, 1993.

**Prezentat:** 8 august 2011.

**E-mail:** bliortz@yahoo.com