

# I. STUDII, CERCETĂRI, ARTICOLE

## CONTRIBUȚIA INSTITUȚIILOR UNIUNII EUROPENE LA PROMOVAREA ȘI PROTEJAREA DREPTURILOR OMULUI

ION POPESCU-SLĂNICEANU\*  
ISABELA STANCEA\*\*

### ABSTRACT:

Throughout history, European States took after each other as far as administrative issues were concerned and shared certain elements characterizing those administrations; however, the existence of a European public administration does not imply imitation of a model, but some “unity in diversity”. Imitation of a model of administration would mean giving up national traditions, sweeping out cultural diversity, and denying the identity of the rule of law.

One may speak about a specific form of administration at the European Union level *if and only to the extent that* such a set of activities and institutions are doubled by a number of mechanisms identifying the European citizens' needs, function on the basis of the same or similar principles as a national administration, adopt and apply policies satisfying the social needs, implement them, while also having at their disposal bodies and institutions that evaluate and control how these policies are applied.

**Keywords:** European public administration, European institutions, fundamental rights and freedoms

### RÉSUMÉ:

Tout au long de l'histoire, les pays ont copié des uns aux autres dans le domaine de l'administration et ils ont partagé certains éléments qui caractérisent ces administrations. L'existence d'une administration publiques européennes ne signifie pas imiter un modèle, mais une «unité dans la diversité». Imiter un modèle d'administration représenterait une renonciation à des traditions nationales, la suppression de la diversité culturelle, un déni de l'identité de la primauté du droit.

Nous parlons d'une forme spécifique de gouvernement au niveau de l'UE seulement si cet ensemble d'activités et d'institutions a fourni un certain nombre de mécanismes qui permettent d'identifier les besoins des citoyens européens, fonctionne selon les mêmes principes similaires à l'échelle nationale, doit et mettre en œuvre des politiques visant à répondre aux besoins sociaux, les mettre en œuvre, mais aussi les institutions et organes de l'évaluation et le contrôle de la façon dont ces politiques ont été appliquées.

**Mots-clés:** gouvernement européen, les institutions européennes, les droits et libertés fondamentaux.

**Administrația publică europeană.** Mulți autori se întrebă dacă există o administrație europeană și dacă asistăm la nașterea unei noi administrații sau numai a unui mecanism vizând asigurarea cooperării între administrațiile naționale<sup>1</sup>.

Uniunea Europeană trece printr-o fază în care nu se poate spune că vechile state suverane mai există în forma lor clasică, dar nici nu se poate vorbi de o reală integrare. A fost creat un tip de ordine federală, care este sub controlul statelor ce au generat-o. Aceste observații privesc atât ceea ce s-ar putea numi aspectele constituționale ale comunității, cât și aspectele administrative. Așadar,

această construcție incompletă a sistemului comunitar se reflectă și în administrație<sup>2</sup>.

În ceea ce privește administrația publică europeană, trebuie analizată atent distincția dintre ordinea europeană instituită potrivit principiului suveranității ce se exercită împreună de către statele membre ale UE și ordinea exercitată de Uniune individual, ca entitate federală ce apără și reprezintă interesele statelor membre.

Ținând seama de conceptele de *bună administrare* și *bună guvernare* în Uniunea Europeană, urmează să analizăm în ce măsură putem vorbi de o administrație europeană în condițiile în care legislația Uniunii nu dă exemplu de o administrație publică existentă în vreun stat membru care ar putea reprezenta un etalon.

O parte din doctrina politico-administrativă a văzut în administrația Uniunii Europene un

\* Prof. univ. dr., cadru didactic la Universitatea „Constantin Brâncoveanu” Pitești.

\*\* Asist. univ., cadru didactic la Universitatea „Constantin Brâncoveanu” Pitești.

<sup>1</sup> A se vedea **Ioan Alexandru**, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 865.

<sup>2</sup> Ibidem, *Drept administrativ european*, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 184.

ansamblu mai degrabă eterogen de principii și practici administrative ale statelor membre<sup>3</sup>.

Alții au văzut-o ca pe un sistem omogen de principii și practici, pe care se sprijină în îndeplinirea misiunilor lor, instituțiile, organismele, oficiile și agențiile Uniunii<sup>4</sup>.

Alte opinii privitoare la fenomenul administrativ european au mai fost exprimate și de J. Trondal care susține existența „spațiilor administrative europene interconectate”, dar și de către J. Fournier care vorbește despre un „spațiu administrativ european” în formare, ce se construiește pe baza tradițiilor statelor membre, dar în spiritul depășirii lor<sup>5</sup>.

Noțiunea de spațiu administrativ european poate fi gândită după modelul spațiului economic și social european, fiind în legătură cu vastul sistem al cooperării juridice. În mod tradițional, un spațiu administrativ comun este posibil atunci când un set de principii legale, norme și regulamente sunt uniform respectate într-un teritoriu acoperit de o constituție națională. Altfel putem vorbi despre dreptul administrativ al fiecărui stat suveran. Problema unei legi a administrației publice unice pentru toate statele suverane integrate în UE a fost dezbătută foarte intens, încă de la înființarea Comunității Europene, fără a se ajunge însă la un consens<sup>6</sup>.

Potrivit unor autori, o administrație publică europeană nu există. Deși se manifestă un curent unic în favoarea integrării, există numeroase diferențe de drept, proceduri administrative și politici bugetare și fiscale. Politicile sociale și de

guvernare variază considerabil, iar așteptările cetățenilor nu sunt standardizate<sup>7</sup>.

Într-o altă opinie, exprimată mai târziu de aceeași autori<sup>8</sup>, i se conferă noțiunii de administrație publică europeană un sens material și unul formal: în sens material, administrația publică europeană privește activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legislației comunitare (legislație primară și derivată), realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație, iar în sens formal această noțiune presupune analiza sistemului de instituții și structuri administrative europene care realizează respectiva activitate.

Totodată, unii specialiști consideră că forțele care conduc spre convergență între administrațiile naționale din Uniune sunt: spațiul economic unificat care este crucial pentru emergența structurilor administrative comune, o structură legală comună dezvoltată de Curtea de Justiție, permanenta interacțiune dintre birocrații și politicieni, o doctrină clară în majoritatea țărilor europene în favoarea unei acțiuni publice de o calitate mai bună, ca și în favoarea reformei administrative<sup>9</sup>.

Realitatea ne arată că este foarte dificil să vorbim în Europa despre un mod sau model de administrație publică. Referitor la dezvoltarea conceptului european de administrație publică, autorii în domeniu notează că administrația publică se găsește încă la stadiul primar al conceptualizărilor și întreprinderilor naționale. Pe lângă acestea, aproape că nu există nici un studiu despre administrația publică europeană. Ce fel de administrație publică se adresează spațiului european, rămâne încă a fi descoperită<sup>10</sup>.

Cu toate acestea, există deja o tendință de europeanizare a administrațiilor naționale,

<sup>3</sup> A se vedea **Cassese S**, *Administration publique en Italie*, Annuaire Européen d'administration Publique, vol. XXVI (2003)-L'évolution de la Fonction Publique: vers une européanisation?, Marsilia: Presses Universitaires D'Aix-Marseille, p. 110, apud în **Diana Camelia Iancu**, *Uniunea Europeană și administrația publică*, Ed. Polirom, București, 2010, p. 49.

<sup>4</sup> A se vedea **Diana Camelia Iancu**, *Uniunea Europeană și administrația publică*, Ed. Polirom, București, 2010, p. 50.

<sup>5</sup> A se vedea **J. Todal**, *The Public Administration turn in Integration Research*, Arena Working Papers, nr. 7, 2007, p. 9, **J. Fournier**, *Governance and European Integration-Reliable Public Administration*, în *Sigma*, 1998, p. 122 apud în **Diana Camelia Iancu**, *Uniunea ...op. cit.*, p. 51.

<sup>6</sup> A se vedea *Lucrarea SIGMA Paper no. 27, European Principles for Public Administration*, OECD, 1999, Paris: SIGMA-OECD; <http://oecl.org/puma/sigmaweb> tratează perspectiva dreptului administrativ care guvernează spațiul administrativ european, p. 12.

<sup>7</sup> A se vedea **Ioan Alexandru**, *op.cit.*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 877.

<sup>8</sup> Idem, *Drept administrativ european*, Ediția a II-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 184.

<sup>9</sup> A se vedea **Christoph Reichard**, prezentare la Conferința anuală a grupului european de administrație publică, Potsdam, 2002, [www.uni-potsdam.de/egpa2002/registration/Forum%20A1.pdf](http://www.uni-potsdam.de/egpa2002/registration/Forum%20A1.pdf) citat în **Ioan Alexandru**, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 877.

<sup>10</sup> A se vedea **Rutgers, Mark and Petra Schreurs**, Briefly Noted from Europe: Discovering the European Idea of Public Administration, *Administrative Theory and Praxis* vol. 22, No.3, 2000, p. 621.

concretizată în obligativitatea acestor administrații, a curților judecătorești naționale de a aplica Tratatul UE, precum și legislația secundară de implementare a lor, prin elaborarea unor principii administrative comune.

Pe de altă parte, potrivit Rezoluției Consiliului din 16 iunie 1994<sup>11</sup>, acesta recomandă Comisiei și statelor membre să dezvolte cooperarea administrativă în scopul aplicării legislației comunitare în plan intern.

În opinia noastră, putem vorbi de o formă specifică de administrație la nivelul Uniunii Europene dacă și numai în măsura în care acest ansamblu de activități și instituții au la dispoziție o serie de mecanisme prin care identifică nevoile cetățenilor europeni, funcționează în baza aceluiași principii similare unei administrații naționale, adoptă și pun în aplicare politici de satisfacere a necesităților sociale, le implementează, dar dispune și de instituții și organisme de evaluare și control a modului în care au fost aplicate aceste politici.

De-a lungul istoriei, statele europene s-au copiat reciproc în problemele administrative și și-au împărtășit anumite elemente ce caracterizau aceste administrații, însă existența unei administrații publice europene nu presupune imitarea unui model, ci o „unitate în diversitate”. Imitarea unui model de administrație ar însemna o renunțare la tradițiile administrative naționale, o ștergere a diversității culturale naționale, o renegare a identității statului de drept.

**Inovațiile aduse de Tratatul de la Lisabona în administrația publică europeană.** Tocmai în scopul consolidării eficacității și legitimității democratice a Uniunii, precum și a îmbunătățirii acțiunilor sale, a fost adoptat Tratatul de la Lisabona.

Potrivit acestuia, Uniunea instituie o piață internă. Aceasta acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social, precum și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului. Totodată, ea promovează progresul științific și tehnic, combate excluziunea

socială și discriminările și promovează justiția și protecția socială, egalitatea între femei și bărbați, solidaritatea între generații și protecția drepturilor copilului, promovează coeziunea economică, socială și teritorială, precum și solidaritatea între statele membre. Uniunea respectă bogăția diversității sale culturale și lingvistice și veghează la protejarea și dezvoltarea patrimoniului cultural european<sup>12</sup>.

În ceea ce privește domeniul de competență, Tratatul de la Lisabona stabilește că orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate, aparține statelor membre.

Delimitarea competențelor Uniunii are la bază principiul atribuirii, în temeiul căruia acționează strict în limitele competențelor atribuite de către statele membre, fără a putea interveni în competențele care, prin tratate, au fost plasate în competența guvernelor naționale ale statelor membre.

Uniunea Europeană acționează, de asemenea, în temeiul principiilor subsidiarității și al proporționalității.

Principiul subsidiarității este esențial pentru buna funcționare a Uniunii Europene, în sensul de adoptare a deciziilor de către instituțiile europene, acest principiu fiind cel care stabilește competența legislativă și decizională a Uniunii în domenii ce vizează administrația europeană.

Consacrat în articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană, principiul subsidiarității este consolidat prin Tratatul de la Lisabona care a instituit mai multe mecanisme de control ce pot verifica aplicarea sa optimă.

În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii. Instituțiile Uniunii aplică principiul subsidiarității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

<sup>11</sup> Rezoluția Consiliului 94/C privind dezvoltarea cooperării administrative pentru implementarea legislației comunitare pe piața internă, publicată în J. Of., nr. 179 la 1 iulie 1994.

<sup>12</sup> Articolul 2 alin. (3) din Legea nr. 13 din 7 februarie 2008 pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, publicată în M. Of., I, nr. 107 din 12 februarie 2008.

Parlamentele naționale asigură respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu procedura prevăzută în respectivul protocol<sup>13</sup>.

În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor. Instituțiile Uniunii aplică principiul proporționalității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității<sup>14</sup>.

Prin Tratatul de la Lisabona se acordă un statut juridic obligatoriu Cartei Drepturilor Fundamentale<sup>15</sup> și se introduc noi posibilități de acțiune la nivelul Uniunii Europene în domenii de larg interes pentru cetățeni, iar faptul că Președintele Consiliului European va beneficia de un mandat stabil de doi ani și jumătate, cu posibilitatea de a fi reînnoit, conferă întregii Uniuni mai multă încredere, stabilitate și vizibilitate politică.

Tratatul de la Lisabona menține inovațiile aduse de Tratatul de Constituire cu privire la politica externă și de securitate comună, însă, în plus, introduce și posibilitatea unei cooperări mai strânse între statele membre sub denumirea de cooperare structurată permanentă.

De asemenea, prin Tratatul de la Lisabona este asigurată vizibilitatea și coerența acțiunii europene în toate domeniile, prin înființarea postului de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate și este introdusă o clauză de solidaritate între statele membre prin care acestea se angajează să gestioneze în comun actele de terorism și catastrofele. O serie de dispoziții din Tratat consolidează și flexibilizează acțiunile Uniunii în domeniul libertății, securității și justiției și, prin aceasta, asigură răspunsuri cetățenilor în domenii de mare interes precum fenomenul migrației, lupta împotriva crimei organizate și a terorismului.

Tratatul de la Lisabona îi conferă Uniunii personalitate juridică ceea ce înseamnă că va fi tratată de întreaga comunitate internațională ca un stat, și nu ca o organizație internațională. Acest fapt însă, nu-i conferă Uniunii dreptul de a se

substitui vreunui stat membru în probleme pentru care nu a primit avizul statului respectiv să o facă.

Există însă și competențe exclusive conferite Uniunii de către Tratatul de la Lisabona, care transcend celor naționale, cum ar fi: uniunea vamală, stabilirea regulilor de concurență necesare pieței interne, politica monetară aplicabilă statelor membre din zona euro<sup>16</sup>, conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune de pescuit și politica comercială comună.

**Instituțiile Uniunii Europene și contribuția acestora la promovarea și protejarea drepturilor omului.** Structura instituțională a Uniunii Europene este fondată pe o organizare cvadripartită care nu corespunde principiului separației puterilor în stat; în locul său, se aplică un principiu specific dreptului european și anume cel al reprezentării intereselor, potrivit căruia fiecare instituție a Uniunii Europene reprezintă un interes direct, deci o competență materială specifică. Astfel, Consiliul European este garantul intereselor statelor membre, Parlamentul European protejează interesele popoarelor statelor membre, Comisia Europeană reprezintă interesul general, Curtea Europeană de Justiție asigură controlul jurisdicțional<sup>17</sup>.

Instituțiile UE iau decizii care influențează viețile a peste 500 de milioane de oameni din cele 28 de state membre ale Uniunii. Fiecare dintre aceste instituții acționează în conformitate cu atribuțiile ce le-au fost conferite prin tratate și cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea și colaborează și cooperează între ele în scopul satisfacerii nevoilor cetățenilor europeni.

Acestor instituții li se mai adaugă alte organe și organisme cu rol în protecția drepturilor omului, instituții cu pronunțat caracter administrativ ori cu rol consultativ, precum Ombudsman-ul European, Consiliul Economic și Social, Controlorul European pentru Protecția Datelor, Comitetul Regiunilor, etc.

Principiul democrației participative și al inițiativelor cetățenești - principiu ce se regăsește și

<sup>13</sup> Articolul 3b alin. (3) din Legea nr. 13 din 7 februarie 2008.

<sup>14</sup> Articolul 3b alin. (4) din Legea nr. 13 din 7 februarie 2008.

<sup>15</sup> A se vedea **Irina Moroianu Zlătescu**, *Promovarea și protecția drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană*, în „Drepturile Omului” nr. 1/2013, p. 9 și urm.

<sup>16</sup> Zona euro include cele 17 țări din Uniunea Europeană care utilizează euro ca monedă unică. Cele 17 țări membre sunt Austria, Belgia, Cipru, Finlanda, Estonia, Franța, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Malta, Olanda, Portugalia, Spania, Slovenia, Slovacia.

<sup>17</sup> A se vedea **Ioan Alexandru**, *Drept...*, ed. a II-a, ... , pp. 184-185.

în administrațiile naționale ale statelor membre - presupune ca instituțiile Uniunii Europene să acorde cetățenilor europeni dreptul și posibilitatea de a-și exprima opiniile în toate domeniile de interes, de a stabili un dialog deschis, constant și constructiv cu societatea civilă și cu asociațiile reprezentative.

Fiecare instituție europeană are un fundament sociologic și politic distinct, funcționează după un principiu determinat și își exercită atribuțiile sau competențele potrivit Tratatului pentru funcționarea Uniunii Europene. Fiecare dintre aceste instituții deține propriul rol fundamental în organizarea și funcționarea Uniunii Europene și răspunde unei anumite nevoi fundamentale pentru buna desfășurare a raporturilor dintre statele membre, pentru protejarea și promovarea drepturilor omului în întreaga lume<sup>18</sup>.

Datorită complexității problemelor care intră în competența instituțiilor, în activitatea lor, acestea se bazează pe sprijinul diferitelor organe tehnice, auxiliare. Principala caracteristică a acestor organe este aceea că, spre deosebire de alte instituții, ele nu participă direct la adoptarea deciziei, ci doar pregătesc decizia UE și asigură continuitatea activității instituțiilor între reuniuni<sup>19</sup>.

În continuarea demersului nostru științific vom analiza succint modul în care instituțiile europene acordă cetățenilor europeni și asociațiilor reprezentative, mecanismele necesare pentru a-și face cunoscute opiniile, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii Europene, precum și modul în care aceste instituții mențin un dialog constant și transparent cu societatea civilă ori contribuie sub o formă sau alta la promovarea și protejarea drepturilor omului în întreaga lume.

**Contribuția Consiliului European în materia drepturilor omului.** Consiliul European este cel care a găsit o soluție la problema britanică cu privire la buget (iunie 1984, Fontainbleau), a luat decizii finale cu privire la rolul anumitor instituții europene (Edinburgh, 1992 și Bruxelles, 1993), și-a manifestat implicarea și în probleme mai recente ale Comunității (Tempere, 2000-justiția și afaceri externe), etc<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> A se vedea **Irina Moroianu Zlătescu**, *Promovarea și protecția... op. cit.*, p. 10 și urm.

<sup>19</sup> A se vedea **Augustin Fuerea**, *Manualul Uniunii Europene*, ediția a IV-a revăzută și adăugită după Tratatul de la Lisabona, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 80.

În direcția stabilirii viitorului Uniunii Europene, un rol important l-a avut reuniunea de la Copenhaga din 1993, prilej cu care s-a decis accesul în Uniune și a altor țări din Europa Occidentală și de Est.

Consiliul European adoptă un caracter informal în cadrul întâlnirilor, dând astfel posibilitatea participanților de a comunica cu ușurință, de a consolida relațiile deja existente ori de a stabili noi legături.

Dacă în urmă cu câțiva timp mesajele politice către autoritățile străine erau transmise doar pe cale diplomatică, azi, prin intermediul Consiliului European, ca autoritate supremă, reprezentantă a Uniunii Europene, aceste mesaje sunt transmise prin mass-media, fiind îndreptate atât spre opinia publică, cât și spre guvernele străine. Putem da în acest sens, ca exemplu, declarațiile de la Copenhaga din 1973 privind lansarea dialogului euro-arab, declarațiile care recunosc drepturile palestinienilor, prezentate în cadrul reuniunii Consiliului European de la Veneția, în 1980, ori stabilirea unui dialog structural cu țările din Europa Centrală și de Est, la Essen în 1994<sup>21</sup>.

**Contribuția Parlamentului European în materia drepturilor omului.** Cu toate că, așa cum putem observa, rolul și importanța Parlamentului European au evoluat considerabil, aportul acestuia este semnificativ în domeniul economic și monetar, însă în domeniul politic, Consiliul European rămânând instituția europeană fundamentală.

Totuși, orice cetățean al Uniunii Europene sau un rezident al unui stat membru, în mod individual sau în asocieră cu alte persoane, își poate exercita oricând dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, în conformitate cu articolul 227 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Aceste petiții pot să privească numai domeniile care fac obiectul de activitate al Uniunii, iar petiționarul trebuie să aibă un interes direct.

Parlamentul European dispune în fiecare stat membru de câte un birou de informare, care are rolul de a face cunoscută cetățenilor această instituție, importanța sa, precum și de a-i încuraja să participe la vot.

<sup>20</sup> A se vedea **Bianca Tescașiu**, *Instituții europene. Schimbări și adaptări din perspectiva extinderii U.E.*, Ed. C. H. Beck, București, 2009, p. 42.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 43.

Aceste birouri de informare oferă răspunsuri complete cetățenilor cu privire la Parlamentul European și la politicile acestuia, pun la dispoziția cetățenilor materiale, informații, organizează simpozioane, dezbateri pe principalele probleme europene, asigură informarea mass-mediei asupra activităților din Parlament în cadrul conferințelor de presă și, în același timp, colaborează cu instituțiile de învățământ superior în scopul promovării prin intermediul acestora a instituțiilor europene. În același timp, conturează și dezvoltă legături cu organizații neguvernamentale, organizații profesionale, societăți, asociații care au interesul de a dezvolta afaceri europene și de a cunoaște rolul Parlamentului European. În țara noastră biroul de informare se află în București. Instituție de informare pentru mass-media și publicul larg, aceasta informează cetățenii români cu privire la deciziile ce se adoptă în Parlamentul European, promovează activitățile desfășurate de respectiva instituție, colaborează cu mass-media pentru a se asigura asupra veridicității informațiilor legate de funcționarea sa.

De asemenea, potrivit art. 15 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, cetățenii și rezidenții Uniunii au drept de acces la documentele Parlamentului European, acest drept constituind un element cheie al politicii de transparență ce trebuie să fie aplicată la nivelul instituțiilor europene.

Pentru a facilita accesul la documente, așa cum este prevăzut în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001, Parlamentul European a creat un registru electronic al documentelor. Conceput ca un instrument de asistență în căutare, acesta conține referințele documentelor elaborate, dar și ale celor primite de Parlamentul European începând cu anul 2001<sup>22</sup>.

Așadar, instituția Parlamentului European este preocupată să își desfășoare întreaga activitate având la bază principiul transparenței, iar lucrările sale se bucură de un grad ridicat de vizibilitate, cu atât mai mult cu cât își desfășoară activitatea în slujba cetățenilor care l-au ales în mod direct<sup>23</sup>.

Parlamentul fiind unica instituție aleasă în mod democratic, s-a dovedit a avea o vocație specială

pentru promovarea drepturilor omului – chiar și înainte de primele alegeri directe din 1978 – și în decursul anilor și-a dezvoltat propria abordare în acest domeniu. Fiindcă în primele etape ale comunității europene drepturile omului nu erau de o importanță primară, s-a ivit ocazia ca Parlamentul să aducă chestiunea drepturilor omului sub sfera lui de influență, datorită faptului că privea protecția drepturilor omului ca o parte esențială a activității Uniunii Europene<sup>24</sup>.

Mai mult chiar, un motiv în plus pentru ca activitățile Parlamentului să fie centrate pe protejarea drepturilor omului este acela că, prin implicarea în domeniul drepturilor omului, își extinde puterile și asupra altor aspecte care, în mod obișnuit, nu cădeau în competența sa.

Una dintre cele mai importante realizări ale Parlamentului European a fost aceea că promovând drepturile omului, acestea sunt acum luate în considerare în foarte multe sfere de activitate ale Uniunii Europene<sup>25</sup>. Astfel, lista drepturilor omului la nivel european a stat la baza multor dezbateri, iar legislația europeană care a rezultat în urma acestor dezbateri a exercitat o influență majoră directă asupra cetățenilor europeni.

Astăzi, Uniunea prin instrumentele sale, garantează un nivel de protecție a drepturilor omului pe care nu l-au atins multe zone ale lumii, iar Parlamentul European a promovat mereu aceste drepturi făcând din respectivul demers un scop fundamental al său.

**Contribuția Comisiei Europene la protejarea drepturilor omului.** Cu privire la libera circulație a persoanelor, în septembrie 2011 Comisia Europeană a prezentat propuneri privind eficacitatea sistemului Schengen, prilej cu care și-a anunțat intenția de a prezenta bianual, rapoarte privind modul în care funcționează acest sistem. De asemenea, în virtutea dreptului său de inițiativă legislativă, Comisia a formulat o serie de propuneri legislative care prevăd un sistem mai eficient de monitorizare a modului în care sunt aplicate normele Schengen la nivel european și care au în vedere reglementarea, în situații excepționale și cu caracter temporar, a controlului la frontierele

22

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/ro/003a6f9886/Acces-la-documente.html> citat în mai 2013.

<sup>23</sup> Decizia Biroului din 2 iulie 2012 de stabilire a Normelor privind gestionarea documentelor în cadrul Parlamentului European prevede „garantarea accesibilității documentelor, îndeosebi pentru cercetători și istorici” (articolul 8 litera (c)).

<sup>24</sup>[http://www.acuz.net/html/Rolul\\_institutiilor\\_si\\_organismelor\\_europene\\_in\\_protectia\\_drepturilor\\_omului.html](http://www.acuz.net/html/Rolul_institutiilor_si_organismelor_europene_in_protectia_drepturilor_omului.html) citat în mai 2013.

<sup>25</sup><http://www.europarl.europa.eu/news/public/htm> citat în mai 2013.

interne numai în caz de amenințare gravă la adresa securității interne ori a ordinii publice.

În perioada octombrie-decembrie 2012, au fost detectate aproximativ 13600 cazuri de trecere ilegală a frontierei, ceea ce reprezintă o scădere cu 52% în comparație cu trimestrul al patrulea al anului 2011. În timp ce în Grecia s-a înregistrat mai mult de jumătate din totalul cazurilor detectate de trecere ilegală a frontierei, în perioada iulie-septembrie 2012, această situație s-a schimbat în urma lansării operațiunii Shield, în august 2012, când Grecia a realocat aproximativ 1800 de polițiști, la frontiera terestră cu Turcia. În perioada octombrie - decembrie 2012, Italia a raportat 31% din toate cazurile detectate (4231 de persoane), fiind urmată de Grecia, cu 30% din numărul total de cazuri (4035 de persoane)<sup>26</sup>.

Comisia Europeană va depune în continuare eforturi în scopul îmbunătățirii modului de colectare a informațiilor privind fluxurile de migrație în interiorul spațiului Schengen, în vederea realizării unor rapoarte cu privire la datele care vizează analiza mișcărilor migratorii neregulate în 2014.

În domeniul educației și cercetării, în cea de a doua decadă a anului 2012, Comisia a elaborat un raport privind progresele realizate în domeniul creșterii economice, iar la începutul anului 2013 a prezentat un raport intermediar de activitate și un plan cu privire la acțiunile în derulare întreprinse în scopul adaptării legislației europene la nevoile IMM-urilor și ale microîntreprinderilor.

Comisia a identificat modul în care spațiul european de cercetare poate fi consolidat și a prezentat o strategie cu privire la tehnologiile genetice esențiale. Aceste acțiuni ale Comisiei vor ajuta Uniunea să-și mențină poziția de lider în domeniul tehnologiei și vor facilita investițiile în elaborarea de noi tehnologii.

În ceea ce privește politica fiscală pentru creșterea economică, Comisia a elaborat propuneri de revizuire a Directivei privind impozitarea veniturilor din economii, baza fiscală consolidată comună a societăților, impozitarea energiei, etc, iar aceste propuneri vor stimula creșterea economică și vor contribui la creșterea veniturilor publice.

Cu privire la ocuparea forței de muncă, Comisia a lansat o serie de măsuri importante în sprijinirea

creării de noi locuri de muncă, de restabilire a dinamicii forței de muncă și pledează pentru o creștere a activității cu privire la transferabilitatea drepturilor la pensie. De asemenea, Comisia va formula o serie de propuneri privind reorganizarea sistemelor de învățământ și va propune un pachet de măsuri legislative privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor absolvenți.

Pentru perioada de până în 2020, Comisia propune Uniunii Europene cinci obiective care să asigure ieșirea din criză și un viitor durabil și anume: ocuparea forței de muncă; se urmărește ca un procent de 75% din populația cu vârste între 20 și 64 de ani să aibă un loc de muncă; cercetarea și inovarea trebuie stimulată. În acest scop, ar trebui alocate 3% din PIB-ul Uniunii pentru acest sector; schimbările climatice și energia; se urmărește reducerea cu 30% a emisiilor de gaze cu efect de seră, iar dacă există condiții favorabile, creșterea surselor de energie regenerabilă și a eficienței energetice cu 20%; educația, se urmărește reducerea cu sub 10% a procentului abandonului școlar timpuriu, iar peste 40% din populația tânără (30-40 de ani) să aibă studii superioare; combaterea sărăciei, reducerea cu 20 de milioane a numărului persoanelor care sunt afectate de pe urma sărăciei și a excluziunii sociale.

Pentru a garanta că fiecare stat membru adaptează strategia Europa 2020 la propria sa situație, Comisia propune ca aceste obiective ale UE să fie transpuse în obiective și traiectorii naționale, care să reflecte situația actuală a fiecărui stat membru și nivelul de ambiții pe care îl poate atinge în cadrul unui efort european mai larg de îndeplinire a acestor obiective. În paralel cu eforturile depuse de statele membre, Comisia va propune o gamă ambițioasă de acțiuni la nivelul UE, menite să înscrie Uniunea pe o nouă traiectorie de creștere durabilă. Eforturile depuse la nivelul UE și cele depuse la nivel național ar trebui să se susțină reciproc<sup>27</sup>.

**Contribuția Consiliului Uniunii Europene la protejarea drepturilor omului.** Consiliul deține un registru public care a devenit operațional la 1 ianuarie 1999 și care conține documente care nu sunt sensibile, ce ar putea influența procesul

<sup>26</sup>[http://ec.europa.eu/romania/news/03062013\\_libera\\_circulati\\_e\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/romania/news/03062013_libera_circulati_e_ro.htm) citat la data de 11 iunie 2013.

<sup>27</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:RO:PDF> citat la data de 14 iunie 2013.

decizional și care urmează să servească ca bază pentru deliberări.

În scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței. Potrivit acestuia, orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul statutar într-un stat membru, are drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu tratatele Uniunii.

Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente, se stabilesc prin regulamente de către Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară. Fiecare instituție, organ, oficiu sau agenție asigură transparența lucrărilor lor și elaborează, în regulamentul său de procedură, dispoziții speciale privind accesul la propriile documente<sup>28</sup>.

Totuși, contribuția Consiliului Uniunii Europene la protejarea drepturilor omului nu poate fi cuantificată distinct de cea a Parlamentului European, deoarece aceste două instituții colaborează și cooperează în toate domeniile de interes major pentru populația Uniunii Europene, exercită împreună competențele legislativă și bugetară și asigură tot în comun elaborarea și coordonarea politicilor pe diverse domenii, în scopul protejării optime a drepturilor cetățenilor comunității europene.

***Contribuția Curții de Justiție a Uniunii Europene la protejarea drepturilor omului.*** Curtea de Justiție a subliniat în mod repetat necesitatea respectării drepturilor fundamentale ale fiecărei persoane, iar bogata sa jurisprudență constituie o dovadă deplină a contribuției sale în domeniul drepturilor omului. Ea examinează nu doar compatibilitatea legislației Uniunii Europene cu drepturile fundamentale ale omului, dar și a

măsurilor luate la nivelul fiecărui stat membru pentru implementarea acestei legislații.

Principiile aplicabilității directe și al priorității dreptului european sunt rezultatul activității creatoare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, ele nefiind prevăzute ca atare în tratatele fondatoare. Ea a formulat aceste principii, materializate în hotărâri, care au evidențiat faptul că dreptul european are valențele unei ordini juridice interne. Prin urmare, în acest caz, caracterul creator al jurisprudenței primează în fața celui interpretativ, deși acest fapt ar părea în contradicție cu prevederile Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, care prevăd că respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor se asigură de Curtea de Justiție a Uniunii Europene<sup>29</sup>.

Aceasta, prin faptul că asigură interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii Europene, exercită și rolul unei adevărate Curți Constituționale, iar prin verificarea conformității actelor normative ale Comisiei și Consiliului, îndeplinește și funcțiile unui tribunal administrativ sau civil.

De asemenea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a deschis calea protecției drepturilor omului în comunitatea europeană încă dinainte ca Tratatul să facă vreo referire la acestea, ea acționând în primul rând ca o curte administrativă pentru Uniunea Europeană, cu rolul de a proteja cetățenii europeni, subiectele de drept, statele membre. Prin jurisprudența sa bogată, Curtea a integrat principiile fundamentale ale dreptului în ordinea juridică europeană.

***Contribuția Curții de Conturi Europene la protejarea drepturilor omului.*** Curtea de Conturi Europeană a fost constituită în scopul de a da socoteală cetățenilor europeni asupra modului în care sunt utilizate fondurile Uniunii, dar și de a îmbunătăți rezultatele operațiunilor financiare la toate nivelurile; Curtea cercetează legalitatea veniturilor și cheltuielilor și asigură o mai bună gestiune financiară, însă nu are competențe jurisdicționale.

Una dintre principalele sale atribuții este aceea de a ajuta autoritatea bugetară, care este constituită

<sup>28</sup> Articolul 15 (ex-articolul 255 TCE) Versiune consolidată a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene - Partea întâi: Principiile - Titlul II: Dispoziții de aplicare generală în J. Of. nr. 115, 09/05/2008, p. 0054 – 0055.

<sup>29</sup> A se vedea **Sorin Popescu, Luiza Manea**, *Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene între sistemul de drept anglo-saxon și cel romano-germanic. Valoare juridică*, în „Buletin de informare legislativă” nr. 2 / 2012, p. 4.



de Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, prezentându-i în fiecare an un raport asupra exercițiului bugetar încheiat. Concluziile prezentate în raport sunt deosebit de importante pentru că, în funcție de acestea, Comisia va fi sau nu va fi descărcată de gestiunea bugetului pentru anul încheiat. Curtea de Conturi, dacă va constata în acest sens, adresează autorității bugetare o declarație de asigurare care să ateste că banii contribuabililor europeni au fost cheltuiți corect<sup>30</sup>.

Ceea ce deosebește Curtea Europeană de Conturi de alte organisme similare din statele membre este aceea că aceasta nu are competența de a-și impune propriile măsuri de control ori de a investiga ilegalitățile descoperite în timpul anchetelor desfășurate, însă are autonomie decizională cu privire la obiectul anchetelor și la metodele de examinare.

**Contribuția Băncii Centrale Europene (BCE) la protejarea drepturilor omului.** Banca Centrală Europeană (BCE) este banca centrală a Uniunii Europene, cu funcția de administrare a politicii monetare în cele 17 țări care folosesc euro ca monedă<sup>31</sup>.

Rolul acestei instituții europene este acela de a ține inflația sub control, în special în statele care au ca monedă euro, dar și de a asigura stabilitatea sistemului financiar și cooperarea dintre băncile centrale ale statelor care au adoptat moneda unică și care alcătuiesc zona euro<sup>32</sup>, cooperarea purtând denumirea de „eurosistem”.

Avantajele unei monede unice rezidă, printre altele, în aceea că elimină fluctuațiile ratelor de schimb și a comisioanelor de schimb valutar, operațiunile comerciale transfrontaliere pot fi desfășurate cu mai multă ușurință, conferă stabilitate economică, este mai ușor de utilizat în timpul călătoriilor pe teritoriile altor state și, nu în ultimul rând, conferă mai multă influență Uniunii Europene, fiind a doua monedă ca importanță la nivel internațional, după dolarul american<sup>33</sup>.

Concluzionând, cele mai importante caracteristici ale Uniunii Europene, ca și administrație europeană, sunt caracterul executiv al funcțiilor sale, precum și imposibilitatea de a colecta impozite. Comisia Europeană asigură coeziunea dintre birocrățiile din administrațiile publice naționale și cele transnaționale, cooperând în mod direct cu instituțiile naționale. Orice cetățean european are dreptul de a participa la viața politico-administrativă a Uniunii, iar deciziile se adoptă în mod transparent, deschis.

Așadar, privit în ansamblu, modul în care funcționează Uniunea Europeană, aceasta este guvernată de principiul democrației reprezentative, potrivit căruia, interesele cetățenilor europeni sunt reprezentate în Parlamentul European, iar fiecare stat membru este reprezentat în Consiliul Uniunii Europene de către șeful de stat sau de guvern. În Consiliu, statele membre sunt reprezentate de guvernele lor, care mai apoi răspund în fața cetățenilor lor prin intermediul parlamentelor naționale.

<sup>30</sup> A se vedea **Stelian Scăunaș**, *Uniunea Europeană. Construcție. Reformă. Instituții. Drept*, Ed. C.H.Beck, București, 2008, pp. 184-185.

<sup>31</sup> A se vedea **Diego Varela**, *Guvernarea Uniunii Europene*, Ed. Institutul European, Iași, 2008, p. 16.

<sup>32</sup> În prezent, moneda euro este utilizată de circa 332 milioane de cetățeni europeni din zona euro; ea a fost introdusă la 1 ianuarie 1999 ca monedă scripturală, fiind folosită numai în contabilitate și atunci când se efectuau plăți care nu presupuneau numerar. Bancnotele și monedele au fost introduse la 1 ianuarie 2002.

<sup>33</sup> [http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/euro/in dex\\_ro.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/euro/in dex_ro.htm) citat la data de 17 iunie 2013.