

SUVERANITATEA ȘI APROFUNDAREA INTEGRĂRII ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Ion M. Anghel*

Abstract: *Romania's future EU membership requires a thorough reconsideration of the balance of power between the national state and the EU. The author argues that it is difficult, at present, to estimate what this balance will be like by the time Romania joins the EU. Therefore, the article looks at the current state of facts in the EU. Similarly to other international organisations, in the EU there is a transfer of suzerainty from the Member States to the common institutions. The difference consists however, in a higher degree of suzerainty loss, due to the fact that the EU has created supranational bodies, which can make binding decisions on behalf of the Member States. In the case of other international organisations, decisions are made only through the consensus of all participating states. This transfer of suzerainty has increased over time, as the Union evolved from a purely economic organisation to a political - and eventually a military - one. For Romania, one of the first consequences will be the modification of the Constitution and of other legislation.*

Suveranitatea de stat reprezintă pentru noi punctul de plecare în abordarea oricărei probleme de drept internațional și în care se focalizează viitorul nostru; nefiind o simplă problemă de opțiune, ea se identifică cu destinul statului și națiunii române și, dat fiind interesul clar exprimat de România (un obiectiv susținut de aproape toată populația) de a se integra în Uniunea Europeană, lăsând ipocrizia de o parte, problema ar trebui să preocupe nu numai factorii de decizie - guvernării și oamenii politici (care, prin rolul efemer pe care-l joacă ca politicieni, ajung să hotărască totuși, destinele României - uneori, în mod fast, iar alteori, dezastruos), ci, de asemenea, și pe oamenii de drept; juriștii - specialiști în domeniul Dreptului constituțional, al Dreptului internațional, al Dreptului comunitar ș.a., ar trebui să aibă o percepție cât mai elaborată despre ce va deveni sistemul nostru de drept peste câteva decenii în urma intrării României în Uniunea Europeană.

În ecuația *suveranitate - aprofundare a integrării în Uniunea Europeană*, este greu și nici nu aș recomanda să se facă preziceri; mult mai înțelept este să facem doar constatări cât mai riguroase și mai obiective despre fenomenul respectiv. Cert rămâne faptul că în raportul suveranitate - integrare europeană, s-au produs evoluții greu de prevăzut; dacă într-o fază de integrare comunitară europeană, de unificare, ideea știrbirii suveranității părea utopică, au urmat apoi evoluții, inițial cu pași mărunți, cu obiective determinate și limitate, pentru a se ajunge la realități, altă dată, de neimaginat; cum va evolua procesul de trecere a atributelor de suveranitate la Uniunea Europeană, ce va mai rămâne din suveranitatea statelor participante în urma integrării și cât va reveni Uniunii Europene din aceste prerogative, unde se va stabili acest punct de echilibru între cei doi factori, constituie probleme de evoluție care ar putea fi decise de

* Prof. Dr. Ion M. Anghel este consilier șef al Consiliului Legislativ din România, sectorul drept internațional; președintele Asociației Diplomaților de Carieră din România; profesor al Facultății de Științe Juridice, Valahia din Târgoviște.

factori pe care în momentul de față nici nu-i putem bănuși. Nu există nici o îndoială că o integrare completă poate echivala cu dispariția suveranității statelor componente sau cel puțin, a unei părți esențiale din aceasta.

Una dintre cele mai importante consecințe pe planul dreptului, ale integrării comunitare, o constituie transferul de atribute ale suveranității de la state participante la Uniunea Europeană. Procesul de trecere a atributelor de suveranitate de la state la Uniunea Europeană constituie un fenomen *inevitabil și obligatoriu*. Prin ipoteză, integrarea comunitară și cu atât mai vârtos, adâncirea acesteia implică, în mod necesar, o reducere, dacă nu chiar o dispariție a suveranității statelor, jurisdicția comunitară substituindu-se celei naționale. Nu s-ar putea concepe existența și funcționarea unei entități publice, cu atribuțiuni de organizare a vieții economice, sociale și politice, fără a avea puterea de decizie și dreptul de jurisdicție prin care să stabilească reguli și să impună aplicarea lor; iar această competență paralelă cu aceea a statelor impune o acomodare și aceasta nu se poate face decât prin preluarea forței de comandament de la state și trecerea ei la Uniunea Europeană.

Faptul că prin constituirea și intrarea într-o comunitate europeană, va avea loc un transfer de atribuții suverane de la state la Comunități și că, în general, integrarea economică și politică implică, în mod necesar, o contopire de ordin statal și deci o redistribuire de competențe, deci afectarea suveranității statelor respective, făcea parte din datele inițiale ale problemei; prin ipoteză, chiar și simpla participare la o organizație interguvernamentală impune, prin angajamentele asumate, o reducere a disponibilităților unui stat, o îngustare a suveranității din partea statelor;

deoarece obligându-se să-și coreleze politicile în domeniul de cooperare convenit, ele sunt ținute de angajamentele asumate și nu-și mai pot exercita suveranitatea în mod nestânjenit. Instituționalizarea în curs a dreptului internațional înseamnă crearea unui cadru din ce în ce mai conturat și mai strict în limitele căruia pot acționa statele; dar acest lucru este cu mult mai evident, în cazul unei organizații suprastatale ca Uniunea Europeană.

Dacă națiunile și statele respective, considerând că integrarea într-o comunitate regională răspunde mai bine intereselor lor, optează pentru soluția integrării și a reducerii suveranității, aceasta constituie o chestiune de decizie politică a lor hotărându-și destinul, iar din punctul de vedere al dreptului internațional și al suveranității statelor, urmează să se țină seama de consecințele care au fost acceptate de ele.

Reducerea suveranității, ca și integrarea, constituie un *proces evolutiv* care se produce în timp și cu un grad de intensitate variabil. La baza integrării europene, au stat preocupările după cel de al doilea război mondial, de aplanare a divergențelor franco-germane; s-a înființat mai întâi, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (C.E.C.O.), după care, au urmat celelalte două comunități europene – Comunitatea Economică Europeană (C.E.E.) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM); prin tratatele care s-au încheiat în mod succesiv (tratatele de la Maastricht și Amsterdam), s-a ajuns la Uniunea Europeană; competențele instituțiilor comunitare edificate au crescut în mod considerabil, dimensiunii economice inițiale a integrării economice adăugându-i-se și o puternică dimensiune politică și militară.

Dacă intențiile inițiale ale integrării au fost

eminamente economice (obiectivele economice urmărite prin crearea comunităților europene vizau îmbunătățirea utilizării capacităților lor economice și tehnice în scopul creșterii eficienței), inspirația lor nu putea să nu fie și una politică (împărțirea zonelor de influență, pericolul comunismului ș.a.).

Perfecționarea instituțională a Uniunii Europene a fost impusă de aprofundarea integrării comunitare și a fost reflectată în dreptul pozitiv prin adoptarea unor reglementări juridice care au modificat tratatele încheiate inițial. A fost marginalizat C.E.C.O. (creat în 1951); prin Tratatul de la Bruxelles (1965), au fuzionat executivile celor trei comunități, C.E.E. fiind considerată componenta de bază, iar celelalte două rămânând ca organizații de strictă specializare.

Au continuat măsurile în direcția unificării politice (reuniunea de la Haga, cu declarația denumită „Raportul Davignon, 1970”; „Declarația solemnă asupra Uniunii Europene” - Stuttgart, 1983; Tratatul de fuziune de la Bruxelles, prin care s-a realizat unificarea instituțiilor comunitare; „Actul Unic European”, Luxemburg, 1985, când cooperarea s-a extins și la domeniul politicii externe și cel al protecției mediului ș.a.). Prin adoptarea Tratatului de la Maastricht, se prevede realizarea uniunii economice și monetare, precum și realizarea uniunii politice.

Tratatul de la Amsterdam, a avut în vedere necesitatea perfecționării sistemului de funcționare a doi importanți piloni ai Uniunii Europene - politica externă și securitate comună (P.E.S.C.) și cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne (J.A.I.). Ratificarea acestui tratat a făcut necesară în prealabil modificarea Constituției (în Spania, Portugalia, Franța și Germania) și organizare de referendum (Irlanda și Danemarca).

Uniunea Europeană are în prezent drept obiective, printre altele, afirmarea identității acesteia pe plan internațional, în special promovarea unei politici externe și de securitate în comun, inclusiv prin definirea unei politici de apărare comună, instituirea unei cetățenii unionale, dezvoltarea unei cooperări strânse în domeniul justiției și afacerilor interne.

Integrarea a însemnat unificare într-o anumită măsură a suveranităților participante la Comunități, iar în această evoluție (extinderea de la 6 la 15 țări), unul dintre obstacole l-a constituit rezistența suveranităților naționale, care urmau a fi restrânse și amputate în favoarea comunităților și apoi, în aceea a Uniunii Europene care se contura. Extinderea Comunității făcându-se atât pe orizontală, cât și pe verticală, integrarea a cuprins nu numai domeniul economic (vamal la început), ci și preocupările în domeniul justiției, securității și politicii externe. Au fost puse în discuție prerogativele de suveranitate, nu numai în sfera activității economice, ci și în materii care țin de „domeniul rezervat” al statului (politică externă, ordinea publică ș.a.).

Acest pas evolutiv, cu restrângeri ale suveranității statelor va continua; dacă păstrarea identității naționale reprezintă un *datum*, de multe ori subliniat, se va ajunge la un echilibru în distribuirea de suveranități, Uniunii Europene revenindu-i numai acele atribute pe care le reclamă edificarea comunitară.

Tratatul asupra Uniunii Europene a reunit sub acoperișul său mai mulți piloni - cel cu caracter comunitar (supranațional), cel referitor la politica externă și de securitate comună (P.E.S.C.) și cel care privește problemele de justiție și afaceri interne (J.A.I.); uniunea reprezintă mai mult decât o organizație internațională (interguvernamentală), dar se apropie, fără a se identifica, cu un stat.

Comunitățile europene apar ca o instituție care în structurile și funcțiile sale repetă pe cele ale entităților statale și reprezintă o nouă categorie de subiecte de drept internațional; prin semnarea tratatelor de înființare a Comunităților, statele au recunoscut fiecareia dintre ele o personalitate juridică distinctă de aceea a membrilor ei.

Create de state, regrupând state și dispunând de puteri și competențe care aparțin, în mod obișnuit, statelor, Comunitățile europene sunt, în mod firesc, persoane juridice de drept public; ele dispun de un buget autonom, de un patrimoniu, de organe distincte, de agenții lor proprii.

Ținând seama de categoriile de instituții cunoscute în dreptul internațional, Comunitățile europene apar ca organizații internaționale guvernamentale cu caracter regional, suprastatal și integraționist, substituindu-se statelor, prin preluarea unora dintre competențele acestora.

Comunitățile europene au o natură juridică extrem de complexă (un fenomen special, prin ceea ce își propun și prin mijloacele specifice pe care le folosesc); ele au fost calificate de Curtea Europeană de Justiție ca o nouă ordine juridică internațională, care, din cauza specificității lor, se detașează de ordinea juridică internațională.

O fațetă obligatorie, inevitabilă a procesului integrării, cu o notă tot mai evidentă în ultima vreme, o constituie apariția și dezvoltarea unui ordinii politico-juridice a Comunităților; constituirea mecanismelor și funcționarea acestora au drept corolar edificarea unui sistem juridic comunitar, deci a unui drept comunitar. Dacă dreptul internațional este construit esențialmente pe acordul de voință al statelor - consensualitatea constituind caracteristica esențială a acestuia - și este format prin voința

concordantă a statelor egale în suveranitate, ordinea juridică comunitară are o fizionomie proprie, prezentând elemente de specificitate, inclusiv în ceea ce privește gradul de afectare a suveranității statelor în discuție.

Crearea organizației europene a însemnat constituirea unor organe suprastatale care au competența de a lua decizii în anumite domenii și de a le impune statelor, de a legifera și a urmări respectarea normelor juridice. Statele membre au înțeles să încredințeze o parte a suveranității lor unor organisme suprastatale, renunțând sau transferând o serie de atribute naționale specifice; transferul de putere către instituțiile comunitare este considerat *irreversibil*, deoarece acestea nu mai pot fi restituite statelor membre.

În ceea ce privește modul de edictare a regulilor, acest drept comunitar, creat pentru a acoperi zona geografică care reprezintă teritoriul statelor participante în Uniunea Europeană, a luat ființă în baza tratatelor încheiate între statele membre; spre deosebire de modul de asumare a obligațiilor pe plan internațional, care are loc pe o bază consensuală (consimțite în mod expres prin tratat sau tacit, prin cutumă internațională), izvoarele dreptului comunitar sunt mult mai numeroase: alături de tratate, există și izvoare derivate - directivele, deciziile, recomandările și avizele. Caracterul lor de consensualitate este mai mult decât atenuat, specificitatea dreptului comunitar face ca acestora să li se acorde o însemnătate dintre cele mai mari.

În afară de legislația primară, alcătuită din tratate, decizii, avize (actele comunitare constituind un *corpus* constituțional, cu prioritate față de celelalte acte comunitare și care beneficiază de o prezumție absolută de legalitate), există actele juridice adoptate de instituțiile comunitare (legislația secundară) - regulamente,

directive, decizii, care au, de asemenea, un caracter obligatoriu. Art. 249 alin.2 (C.E.) prevede că regulamentele adoptate de către organismele comunitare sunt „direct aplicabile în toate statele membre“, iar instituțiile naționale le aplică fără a mai fi necesare măsuri prealabile de transformare (încorporare) a dreptului comunitar în dreptul național.

Ordinea juridică comunitară este o nouă ordine, este una complexă, care redă imaginea generală a celei pe care o au statele (sub raportul domeniilor reglementate și al destinatarilor) și are prioritate față de dreptul intern al statelor membre, în care se plasează automat cu această valoare de normă comunitară. Această ordine comunitară face parte din ordinea juridică internă, se menține cu acest titlu, astfel că pe teritoriul unui stat coexistă ordinea juridică națională cu cea comunitară și sistemul de reguli care se aplică este partajat între state și Uniunea Europeană.

Prioritatea dreptului comunitar este confirmată prin art.189 (249) care precizează că un regulament „va fi obligatoriu“ și „direct aplicabil în toate statele membre“.

Deși nu sunt instituite de state, aceste reguli generale inerente ordinii juridice comunitare sunt promovate independent de ordinea juridică națională și constituie o creație a instituțiilor comunitare și nu naționale. Dreptul comunitar face parte integrantă din sistemele juridice ale statelor membre pe care tribunalele lor sunt obligate să le aplice. Curtea de Justiție a decis că „Prin crearea unei Comunități de durată nelimitată, având propriile sale instituții, propria sa personalitate, propria sa capacitate juridică și propria capacitate de reprezentare pe plan internațional și cu deosebire, puteri reale provenind dintr-o limitare de suveranitate, ori dintr-un transfer de puteri de la state la

Comunitate, statele membre și-au limitat drepturile lor suverane... și au creat un sistem de legi care obligă pe naționali lor cât și pe ele“.

Comunitățile europene dispun de o funcție normativă pentru a asigura adoptarea normelor juridice comunitare: în funcția constituantă, intră elaborarea și revizuirea tratatelor prin care au fost instituite Comunitățile (rolul esențial revine Consiliului, ca organ reprezentativ al guvernelor statelor membre, care pe baza propunerilor Comisiei, aprobă cu unanimitate de voturi); în funcția legislativă, sunt adoptate actele normative cu caracter general, iar această funcție, datorită caracterului Comunităților de organizație suprastatală, nu este exercitată de către instituția reprezentativă a cetățenilor statelor comunitare (Parlamentul European), ci de către instituția emanație a guvernelor (Consiliul miniștrilor).

Inițiativa legislativă aparține Comisiei și ea decide asupra propunerilor pe care le face Consiliului în vederea adoptării reglementărilor. Adoptarea regulamentelor și directivelor este de competența Consiliului miniștrilor, care este principalul organ legislativ comunitar. Comisia are, conform Tratatului C.E.C.O., competența legislativă în ceea ce privește deciziile generale. Inițial, Parlamentul European avea doar rolul de a da avize consultative; în urma Actului Unic European și prin Tratatul de la Maastricht, rolul acestuia a crescut, în afară de consultare, avându-l și pe acela de cooperare și codecizie.

Persoanele fizice și cele juridice pot invoca reglementările cuprinse în ordinea juridică comunitară; persoanele au o dublă legătură politico-juridică (cetățenie), alături de cea națională, aflându-se în concurență cu ea, cea comunitară.

Cât privește mecanismele pentru asigurarea respectării dreptului comunitar, potrivit unei prevederi din Tratatul de la Amsterdam, Consiliul, în unanimitate, cu participarea șefilor de state sau de guverne, poate, la propunerea Comisiei sau a unei treimi din țările membre, cu avizul Parlamentului European, în cazul violării grave și persistente a dreptului omului, să dispună suspendarea unora dintre drepturile decurgând din aplicarea mandatului, inclusiv dreptul de vot al reprezentanților guvernului statului respectiv.

Categoriile care se pot adresa Curții de Justiție a Uniunii Europene sunt mult mai numeroase, decât în cazul unei jurisdicții internaționale; Curtea acționează nu numai pentru diferendele dintre state și Comisie, ci exercită și funcțiile unei curți administrative, a unei curți constituționale sau ca instanță de recurs împotriva hotărârilor date în primă instanță.

Funcționarii comunitari au, potrivit Protocolului din 1965 cu privire la privilegiile și imunitățile comunităților europene (cap.V), privilegiu și imunități (imunitatea de jurisdicție pentru actele îndeplinite de ei în calitate oficială, scutire de impozite naționale cu privire la salariile și celelalte sume bănești acordate de către comunități).

Comunităților li se recunoaște calitatea de a stabili raporturi juridice internaționale și de a-și asuma obligații cu efecte asupra statelor membre și a cetățenilor lor; au capacitatea juridică internațională deplină și ca atare, se pot angaja pe cale convențională sau în cadrul unei organizații internaționale; participă la conferințe și organizații internaționale și pot deveni membre ale unei organizații internaționale (Food and Agriculture Organization - F.A.O., World Trade

Organization - W.T.O. ș.a.); în unele cazuri, ele au obținut statutul de observator permanent. Aceste activități se desfășoară în numele Comunităților; dar efectele lor se răsfrâng asupra teritoriilor și populațiilor din statele membre.

Comunitățile europene sunt, ele însele, înzestrate cu personalitate juridică și, așa cum se prevede în Tratatul C.E.C.O., au capacitatea necesară pentru exercitarea de funcții în domeniul relațiilor internaționale. Tratatul de la Paris și Roma recunosc fiecărei comunități o personalitate juridică distinctă de aceea a statelor membre, prevăzând în mod expres acest lucru (art.6 - C.E.C.O; art. 210 - C.E.E.; art. 184 - EURATOM). „Comunitatea are personalitate juridică”; „în relațiile internaționale, Comunitatea va beneficia de capacitatea juridică necesară pentru a-și îndeplini funcțiile și a-și atinge scopurile” - art. 6 din C.E.C.O. În cele trei tratate, există dispoziții de fond și de formă care implică personalitatea juridică internațională a Comunităților (Tratatul C.E.E. - art. 111 § 1, art. 113, 114, 228, 229, 230 și 231, 238; în Tratatul EURATOM - art. 2 f, 101, 102, 199 - 201, 206). Curtea de Justiție a precizat, de asemenea, că singura care este dotată cu această capacitate este Comunitatea, cu excluderea instituțiilor sale. Dar, dacă personalitatea juridică și capacitatea care rezultă din aceasta, se impun statelor membre, în raport cu statele terțe ele trebuie să fie recunoscute de acestea, nefiindu-le opozabile (ca și în cazul oricăror altor organizații internaționale). Uniunea Europeană nu are, ea însăși, personalitate juridică proprie.

În ceea ce privește poziția Comunităților europene și a Uniunii Europene în cadrul comunității internaționale, reținem faptul că ele au relații cu statele terțe și cu organizațiile internaționale; aceste din urmă raporturi depind

de statele membre și de Comunitatea europeană. Comunitățile au drept de legăție pasivă, care le este recunoscut, în mod indirect, prin art. 17 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile pe care statul de sediu trebuie să le acorde misiunilor acreditate de către statele terțe pe lângă Comunități. În schimb, Comunitățile dispun, în statele terțe, de o dublă reprezentare (a Consiliului, prin reprezentantul diplomatic al statului membru care asigură președinția și alta a Comisiei, sub formă de delegații).

Potrivit prevederilor Tratatului de la Amsterdam (versiunea consolidată a Tratatului asupra Uniunii Europene), Uniunea are, printre obiectivele sale, afirmarea identității sale pe scena internațională, mai ales prin aplicarea unei politici externe și de securitate comună (art. 2); Uniunea definește și pune în aplicare o politică externă comună (art. 11); președinția reprezintă Uniunea în domeniile care țin de politica externă (art. 18).

Comisia dispune de mecanismele administrative necesare pentru a-și exercita relațiile externe; în afara celor două direcții generale însărcinate cu relațiile externe economice și politice, cele mai multe direcții generale sectoriale dispun de direcții sau unități în acest scop.

În ceea ce privește competența de a încheia tratate cu statele terțe, sau cu organizațiile internaționale, reglementările nu sunt unitare.

În sistemul C.E.C.O., regula stabilită este că, în cazul acordurilor multilaterale cu privire la comerțul cu mărfuri, în lipsa unor acorduri care să se refere, în mod specific, la produsele C.E.C.O., competența Comunității rămâne exclusivă pentru încheierea unor asemenea acorduri.

În cazul C.E., tratatul cuprinde dispoziții prin care se determină domeniile în care Comunitatea poate încheia acorduri cu statele terțe sau cu

organizații internaționale, iar această competență s-a extins și la alte noi domenii. Tratatul asupra Comunității europene prevede, în mod expres, posibilitatea pentru aceasta de a încheia acorduri internaționale în domeniile: reducerii de taxe vamale, regim monetar, politică comercială comună (tarifare și comerciale), cercetare și dezvoltare tehnologică, mediu, acord de asociere.

Curtea de Justiție are o abordare și interpretare extensivă, cât privește competența externă a C.E.E. în deciziile sale, declarând că o asemenea competență rezultă din prevederile explicite ale tratatului, dar decurge și din alte dispoziții ale acestuia și că statele membre nu mai sunt în drept să contracteze cu statele terțe, Comunitatea fiind în măsură să asigure și să exercite, singură, angajamentele față de statele terțe.

În cazul EURATOM, Tratatul prevede posibilitatea încheierii de acorduri de asociere și stabilirea de legături cu organizații internaționale. În art. 101, este formulată regula generală, în sensul că aceasta se poate angaja, prin încheierea de acorduri sau convenții cu un stat terț, cu o organizație internațională sau un resortisant al unui stat terț.

Acordurile internaționale încheiate de către Comunitate acoperă adesea competențe partajate cu statele membre și sunt în domenii care țin de politica externă comună. În aceste cazuri, Comunitatea și statele membre negociază, iar apoi semnează și ratifică acordurile așa-zise „mixte“ (Convențiile de la Londra cu țările din Africa, Caraibe și Pacific, acordurile de asociere încheiate cu unele state din Europa de Est ș.a.).

Dispozițiile care reglementează încheierea de acorduri între Comunități și statele terțe sau organizații internaționale prevăzute în tratatele institutive, sunt relativ sumare.

Problema încheierii de acorduri de către C.E.C.O. este reglementată în art. 10: acordurile prin care se poate angaja Comunitatea sunt negociate de Comisie, în baza directivelor Consiliului și sunt încheiate de Comisie, cu aprobarea Consiliului care statuează cu o majoritate calificată, în cazul acordurilor sau a convențiilor a căror executare nu cere o intervenție a Consiliului și poate fi asigurată în limitele bugetului; ele sunt negociate și încheiate de Comisie, cu obligația de a informa Consiliul. Art. 206 prevede că, în cazul acordurilor de asociere (cu state sau organizații internaționale), care creează o asociație implicând drepturi și obligații reciproce, acestea sunt încheiate de Consiliu, în unanimitate, cu consultarea Parlamentului European.

Procedura de încheiere a acordurilor de către Comunitatea Europeană este stabilită prin art. 228. Procedura este aplicabilă cazurilor în care dispozițiile tratatului prevăd încheierea de acorduri între Comunitate și unul sau mai multe state sau organizații internaționale.

Cât privește ducerea de negocieri, Comisia prezintă recomandări Consiliului care o autorizează să deschidă negocierile necesare. Aceste negocieri sunt duse de Comisie, în consultare cu acele comitete desemnate de Consiliu, pentru a o asista în această sarcină și în cadrul directivelor pe care i le poate adresa Consiliul. Consiliul poate statua fie cu majoritate calificată - ceea ce constituie regula, fie în unanimitate. Tratatul de la Roma recunoaște Comisiei posibilitatea de a negocia, în baza autorizării date de Consiliu și în cadrul directivelor pe care le primește, tratate comerciale bilaterale și multilaterale. Curtea de Justiție i-a recunoscut acest drept de a negocia cu partenerii externi ai Comunității.

Acordurile sunt încheiate de Consiliu, cu majoritate calificată, pe baza propunerii Comisiei, după consultarea Parlamentului european. Dacă Consiliul încheie acorduri de asociere sau acorduri referitoare la un domeniu, pentru care unanimitatea este cerută pentru adoptarea de reguli interne, se va aplica regula unanimității.

Intervenția Parlamentului european în încheierea tratatelor se realizează în mai multe moduri. De regulă, intervenția se realizează printr-o consultare simplă. Un aviz conform este necesar, dacă este vorba de un acord de asociere, pentru cele care au implicații bugetare notabile pentru Comunitate. Consiliul și Parlamentul european pot conveni un termen pentru avizul conform. Intervenția Parlamentului nu are loc în cazul acordurilor privind politica comercială; acesta constituie o inovație pe care o aduce Tratatul de la Maastricht, în care se prevede că Parlamentul este consultat, afară dacă este vorba de acorduri comerciale.

Prin derogare de la regulile generale, Consiliul poate abilita Comisia să aprobe modificările în numele Comunității, atunci când un acord prevede că aceste modificări trebuie să fie făcute după o procedură simplificată sau de o instanță creată prin acord.

Există, potrivit art. 228, posibilitatea organizării unui control de compatibilitate cu tratatul, a acordurilor ce se încheie; acest control facultativ este exercitat de Curtea de Justiție, la sesizarea Consiliului, Comisiei sau a unui stat terț.

Tratatul de la Amsterdam prevede că, în cazul în care este necesară încheierea unui acord cu unul sau mai multe state sau organizații internaționale, Consiliul, statuând, cu unanimitate de voturi, poate autoriza președinția, asistată, eventual, de către Comisie, să angajeze negocieri în acest scop. Asemenea acorduri sunt

încheiate de Consiliul care statuează, cu unanimitate de voturi, în ceea ce privește recomandarea președinției. Nici un acord nu leagă un stat membru al cărui reprezentant în cadrul Consiliului declară că el trebuie să se conformeze propriilor sale reguli constituționale (art. 24). Consiliul stabilește convenții a căror adoptare o recomandă statelor membre, potrivit regulilor lor constituționale, acestea inițiind procedurile aplicabile în termenul fixat de Consiliu; aceste convenții după adoptare de către un minimum jumătate din statele membre, intră în vigoare în statele care le-au adoptat (art. 34).

Intrarea României în Uniunea Europeană implică o serie de modificări legislative, inclusiv de ordin constituțional. Constituția și legislația română au fost concepute astfel încât să dea expresie faptului că România este un stat suveran (art.1 § 1 din Constituție) care poate participa la orice organizație internațională interguvernamentală; integrarea într-o organizație superstatală necesită punerea de acord cu această formulă care presupune prioritatea ordinii comunitare asupra celei interne, a legislației comunitare asupra celei române. Este suficient să evocăm unele dispoziții constituționale - art. 58 (Parlamentul este unica autoritate legiuitoare), art. 11 (tratatele ratificate de Parlament potrivit legii, fac parte din dreptul intern în vreme ce izvoarele dreptului comunitar nu se limitează la tratate); art. 20 (prioritatea tratatelor asupra legilor funcționează numai în cazul drepturilor fundamentale ale omului) ș.a., pentru a ne da seama de necesitatea punerii în concordanță a dreptului intern cu cel comunitar, a creării unei compatibilități între acestea.

Este nevoie de o studiere a modului în care să se facă adaptarea constituțională

corespunzătoare, ținând seama de ordinea juridică comunitară de care nu se poate face abstracție (Franța a procedat la modificări constituționale în 1992).