ARHITECTURA INSTITUȚIONALĂ ȘI MECANISMELE OPERAȚIONALE ALE POLITICII EXTERNE A UE: COMPETENȚE, PROCESE DECIZIONALE ȘIGUVERNANTA MULTI-NIVEL

THE INSTITUTIONAL ARCHITECTURE AND OPERATIONAL MECHANISMS OF EU FOREIGN POLICY: COMPETENCES, DECISION-MAKING PROCESSES, AND MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Cătălina TALPĂ
Universitatea de Stat din Moldova,
e-mail: *catalinatalpa5@gmail.com*
ORCID: 0009-0004-3761-7781

CZU 327:061.1 EU

Rezumat. Articolul investighează transformarea politicii externe a Uniunii Europene (UE) dintr-un proiect inițial economic într-o arhitectură politico-juridică multi-nivel, capabilă să gestioneze crize și să proiecteze valori la scară globală. Bazat pe analiza normativă a tratatelor de la Roma (1957) la Lisabona (2009), pe jurisprudența Curții de Justiție a UE și pe literatura specializată, studiul utilizează metode comparative, sistemice și de exegeză juridică pentru a explica extinderea competențelor externe. Rezultatele evidențiază rolurile complementare ale instituțiilor: Consiliul European trasează orientarea strategică; Consiliul UE mediază interesele naționale prin vot cu dublă majoritate; Comisia garantează inițiativa legislativă și supravegherea executivă; Parlamentul adaugă legitimitate democratică; Curtea asigură supremația juridică; SEAE conferă dimensiunea diplomatic-operațională. Deși această guvernanță multi-nivel a consolidat coerența externă, studiul semnalează limitele impuse de divergențele statelor membre și ascensiunea curentelor eurosceptice. Concluzia subliniază că eficiența viitoare a UE ca actor global depinde de menținerea unui echilibru între integrarea supranațională și legitimitatea interguvernamentală, de întărirea capacităților SEAE și de o comunicare strategică orientată spre cetățeni, esențială pentru susținerea sprijinului public într-un mediu internațional tot mai fragmentat. Articolul este elaborat în cadrul implementării proiectului Jean Monnet Chair „EU’s role in the emerging international system” (EUREIS), nr. 101126798.

Cuvinte-cheie: *politica externă a UE, arhitectura instituțională, mecanisme operaționale, procese decizionale, guvernanță multi-nivel, tratate europene*

JEL: F53, F55, K33

Summary This article traces the evolution of the European Union’s (EU) foreign policy from its economic origins to a multi-layered political and legal architecture able to manage crises and project values worldwide. Drawing on a normative analysis of the founding treaties—from Rome (1957) to Lisbon (2009)—relevant case law of the Court

of Justice of the EU, and a systematic review of scholarly literature, the study combines comparative, systemic and legal-exegetic methods to elucidate the progressive expansion of external competences. Findings highlight the complementary roles of the main institutions: the European Council provides strategic direction; the Council of the EU balances national interests via double-majority voting; the Commission ensures legislative initiative and executive oversight; the European Parliament supplies democratic legitimacy; the Court safeguards legal supremacy; while the European External Action Service (EEAS) delivers the diplomatic and operational dimension. Although this multi-level governance has enhanced external coherence, persistent divergences among member states and the rise of Eurosceptic forces still constrain unified action. The article concludes that the EU's future effectiveness as a global actor hinges on sustaining a delicate balance between supranational integration and intergovernmental legitimacy, strengthening EEAS capabilities, and deploying citizen-centred strategic communication in an increasingly fragmented international environment. The article has been prepared within the framework of the implementation of the Jean Monnet Chair project "EU's Role in the Emerging International System" (EUREIS), No. 101126798.

Key-words: *EU foreign policy, institutional architecture, operational mechanism, decision making process, multi-level governance, European treaties.*

JEL: F53, F55, K33

Introducere. Politica externă a Uniunii Europene reprezintă un domeniu complex, situat la confluența dintre aspirațiile naționale ale statelor membre și imperativele impuse de provocările sistemului internațional contemporan. Nefiind o proiecție a politicilor interne, politica externă europeană reflectă o construcție instituțională distinctă, articulată prin mecanisme de guvernanță multi-nivel și coordonare interinstituțională. În calitatea sa de actor al relațiilor internaționale sui generis, UE se fundamentează pe un set de principii și valori comune, care facilitează articularea unei acțiuni externe coerente, în pofida diversității de interese naționale. Instituțiile europene cu atribuții în domeniul politicii externe, precum Comisia Europeană, Consiliul Uniunii Europene și Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE), dețin un rol esențial în formularea, coordonarea și implementarea direcțiilor strategice ale acțiunii externe a Uniunii. Acestea sunt mandatate să elaboreze politici și să gestioneze relațiile cu state terțe și organizații internaționale, reflectând astfel obiectivele generale ale Uniunii în materie de pace, securitate, dezvoltare durabilă și promovare a valorilor democratice. Cadrul normativ ce reglementează politica externă a UE este constituit din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și Tratatul de funcționare a UE (TFUE), care definesc competențele în domeniul relațiilor internaționale și stabilesc limitele în care acțiunea de politică externă poate fi exercitată. În general, politica externă a UE este rezultatul interacțiunii dinamice dintre cadrul instituțional, voința politică a statelor și constrângerile mediului internațional. Prin urmare, analiza arhitecturii instituționale și a mecanismelor de guvernanță multi-nivel ale politicii

externe a UE devine esențială pentru înțelegerea modului în care Uniunea acționează pe arena internațională și a capacității sale de adaptare la dinamica globală și la provocările emergente. Prezentul articol își propune să investigheze aceste dimensiuni într-o manieră aprofundată, evidențiind importanța politicii externe coerente, eficiente și adaptabile în actual context internațional marcat de fragmentare, competiție strategică și multiple crize.

Materiale și metode. Fundamentul empiric al cercetării este constituit din surse primare și secundare. Pe de o parte, au fost analizate tratatele fondatoare ale UE – începând cu Tratatul de la Maastricht (1992) până la Tratatul de la Lisabona (2007) – inclusiv deciziile relevante ale Curții de Justiție a UE. Aceste documente juridice creează cadrul normativ indispensabil pentru delimitarea competențelor externe ale UE. Pe de altă parte, literatura de specialitate a fost sistematizată reieșind din contribuțiile teoretice și analitice ale unor autori consacrați (Christopher Hill, Michael Smith, Stephan Keukeleire ș.a.), pentru a prezenta evoluția dezbaterilor academice privind guvernanța multi-nivel și capacitatea Uniunii de a acționa ca actor internațional. Metodologic, articolul se sprijină pe patru metode complementare: *Analiza normativă* a tratatelor, actelor de politică externă și a jurisprudenței CJUE a permis identificarea progresivă a extinderii competențelor instituționale în materie de relații externe. *Metoda comparativă* a fost a fost utilizată pentru a evidenția diferențele de distribuire a competențelor înainte și după marile reforme ale tratatelor de la Maastricht, Amsterdam, Lisabona, precum și pentru a contrasta modele decizionale în diferite crize (de la conflictul din Balcanii de Vest la războiul din Ucraina). *Analiza sistemică* a facilitat explorarea interdependențelor dintre nivelul național și cel supranațional, demonstrând modul în care interesele statelor membre, se filtrează prin mecanismele instituționale europene. *Interpretarea juridică* este bazată pe exegeza textelor tratatelor și pe analiza practicii contencioase, care a clarificat limitele și potențialul juridic al acțiunii externe.

Rezultate și discuții. Începând cu *Tratatul de la Roma din 1957*, care a instituit *Comunitatea Economică Europeană (CEE)*, statele europene au inițiat un proces de cooperare aprofundată ce a depășit treptat dimensiunea strict economică, antrenând totodată convergențe politice semnificative. Consolidarea integrării europene după încheierea Războiului Rece, când UE și-a extins sfera de influență asupra statelor exsocialiste din Europa Centrală și de Est, integrându-le în structurile sale. Tratatul de la Maastricht (1992) a consacrat Politica Externă și de Securitate Comună (PESC), iar Tratatul de la Amsterdam (1999) și, ulterior, Tratatul de la Lisabona (semnat în 2007 și intrat în vigoare în 2009) au întărit competențele instituțiilor europene în domeniile diplomatic și de securitate, creând premisele pentru Politica de Securitate și Apărare Comună (PSAC). În această configurație, Uniunea s-a angajat să promoveze

stabilitatea și pacea în vecinătatea sa extinsă, adoptând o abordare fundamentată pe valori democratice, protecția drepturilor omului și dezvoltarea durabilă.

Tratatul de la Roma, semnat la 25 martie 1957 și intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958, a marcat un adevărat punct de cotitură în istoria integrării europene. Prin crearea CEE și a Euratom, statele fondatoare au dorit nu doar eliminarea barierelor comerciale, ci și armonizarea progresivă a politicilor economice, plasând cooperarea economică în centrul unui proiect cu vocație politică și socială mai largă. Tratatul CEE a introdus principiile fundamentale ale cooperării europene, cum ar fi libera circulație a bunurilor, serviciilor, capitalurilor și persoanelor, promovând creșterea economică, stabilitatea și coeziunea [1, p.14]. Articolul 2 din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene trasează cu claritate misiunea fondatoare a noii entități: „prin instituirea unei piețe comune și apropierea progresivă a politicilor economice ale statelor membre, Comunitatea urmărește să stimuleze un dezvoltare armonioasă a activităților economice pe întreg teritoriul său. Această dezvoltare trebuie să se caracterizeze printr-o expansiune continuă și echilibrată, capabilă să consolideze stabilitatea economică și socială" [2]. În același timp, tratatul fixează obiectivul unei ridicări accelerate a nivelului de trai, semnalând ambiția de a distribui rapid beneficiile integrării în rândul cetățenilor. Nu în ultimul rând, Tratatul CEE consacră imperativul întăririi relațiilor dintre statele membre, subliniind vocația politică a proiectului: edificarea unei uniuni tot mai strânse, în care integrarea economică devine vehiculul coeziunii și solidarității europene.

Pentru atingerea obiectivelor sale, Tratatul CEE a prevăzut armonizarea politicilor economice și lansarea unor politici sectoriale comune – agricole, de transport și comerciale –, depășind astfel abordarea limitată a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului și oferind un cadru juridic general de dezvoltare instituțională și economică a Comunității [3, p.8]. În timp ce obiectivele de rang înalt nu generează obligații juridice directe, Curtea de Justiție a Comunității Europene (CJCE) a subliniat că ele ghidează interpretarea dreptului comunitar [4]. Consolidarea dimensiunii juridice a fost decisivă. În celebra hotărâre din 15 iulie 1964, cauza *Costa c. Enel* [5], CJCE a consacrat supremația dreptului comunitar, arătând că tratatul a creat o ordine juridică proprie, care nu poate fi subminată de norme interne fără a periclita temelia Comunității. Un an mai târziu, în anul 1965, în cauza Van Gend en Loos (C-26/62, 15 februarie 1965) [6], CJCE a recunoscut că efectul direct al unor dispoziții din Tratatul CEE este mai mult decât un simplu acord internațional, reprezentând o sursă de drept autonomă, care conferă drepturi justițiabililor comunitari autonome, ceea ce evidențiază caracterul *sui generis* al construcției europene.

Procesul integrării europene a cunoscut o nouă dinamică prin *Actul Unic European* (1987), care a relansat piața internă și a pregătit terenul pentru Tratatul privind

Uniunea Europeană, semnat la Maastricht în 1992 și intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993. Prin această susținută evoluție legislativ-instituțională, proiectul inițiat la Roma s-a transformat într-un cadru politic și juridic complex, orientat spre promovarea stabilității, a prosperității și a solidarității între statele europene, dar și spre consolidarea influenței lor colective pe arena internațională.

Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) a introdus o arhitectură inedită, structurată pe *trei piloni interdependenți*. Primul pilon a reunit Comunitățile Europene – fosta Comunitate Economică Europeană (redenumită Comunitatea Europeană), EURATOM şi, până la expirarea sa (2002), CECO – menținând logica supranațională consacrată [7, p. 24]. Al doilea pilon, dedicat Politicii Externe şi de Securitate Comune (PESC), a transformat vechea cooperare politică într-un cadru interguvernamental de acțiune externă. Al treilea pilon a vizat Cooperarea în domeniul Justiției şi Afacerilor Interne (JAI), instituind instrumente comune în materie de azil, imigrație şi cooperare judiciar-penală. Pe lângă această tripartiție, TUE a realizat *trei inovații decisive*: a instituit (1) *cetățenia Uniunii*, conferind tuturor europenilor drepturi politice și de liberă circulație; (2) *a lansat Uniunea Economică şi Monetară*, proiectată să culmineze cu moneda unică și o politică monetară comună; și (3) a *schițat o veritabilă uniune politică*, incluzând o politică externă și de securitate comună, consolidând prerogativele Parlamentului European și deschizând calea unei cooperări juridice aprofundate [8, p. 167-168].

Reformele instituționale au fost accelerate prin Tratatul de la Amsterdam (semnat 1997, în vigoare 1999). Tratatul de la Amsterdam a intensificat legitimitatea democratică extinzând codecizia și votul cu majoritate calificată, a integrat *acquis-ul Schengen* şi a transferat în pilonul comunitar domenii esențiale din JAI, în timp ce cooperarea polițienească şi penală a rămas interguvernamentală [7, p. 48]. Tratatul de la Amsterdam a creat funcția de *Înalt Reprezentant pentru PESC*, a extins competențele Curții de Justiție a Uniunii Europene şi a introdus *cooperarea consolidată*, oferind statelor dispuse posibilitatea de a avansa mai rapid într-o integrare diferențiată. Astfel, de la Tratatul de la Maastricht la Tratatul de la Amsterdam, Uniunea Europeană a trecut de la un proiect preponderent economic la un cadru politico-juridic complex, bazat pe echilibrul dintre dimensiunea supranațională a primului pilon și logica interguvernamentală a celorlalți doi, în același timp consolidând cetățenia, legitimitatea democratică şi capacitatea de acțiune externă a UE.

Parlamentul European: evoluție instituțională, mecanisme electorale și competențe. De la statutul modest de „Adunare” prevăzut în tratatele fondatoare, instituția reprezentativă a Comunităților Europene a fost redenumită în anul 1962 în „*Parlamentul European*”, titulatură pe care Actul Unic European a consacrat-o juridic prin articolul 3 [9]. În peste șapte decenii de integrare europeană, Parlamentul

European a trecut de la un rol eminamente consultativ la poziția de veritabil co-legislator și gardian democratic al Uniunii Europene, devenind un pilon indispensabil al arhitecturii instituționale [7, p. 24]. Principiul sufragiului universal direct - prevăzut inițial de Tratatul CECO (1951) și preluat ulterior de tratatele CEE și EURATOM (1957) - s-a materializat prin Actul Consiliului de Miniștri din 20 septembrie 1976, care a introdus reguli electorale minimale: vot unic, scrutin liber, direct și secret, desfășurat într-un interval comun de joi până duminică, cu vârsta minimă de 18 ani [10, art. 1 § 3]. Fiecare stat stabilește data exactă a alegerilor [10, art. 10] și aplică propriul drept intern pentru detaliile procedurale [10, art. 8]. În România, Legea nr. 33/2007 configurează un scrutin de listă pe întreg teritoriul național, tratat ca o singură circumscripție [11].

Mandatul eurodeputaților este de cinci ani și încetează prin demisie, deces sau incompatibilitate; sunt explicit incompatibile funcțiile din guvernele naționale, Comisia Europeană, BCE, Curtea de Justiție a UE și alte organisme ale Uniunii [10, art. 7 § 2]. Statutul de parlamentar conferă privilegii și imunități conforme Protocolului din 1965 [12]: deputații nu pot fi urmăriți penal pentru opinii exprimate în exercițiul mandatului, iar pe durata sesiunilor beneficiază de imunitatea parlamentelor naționale; derogarea este admisă doar în caz de flagrant delict sau după ridicarea imunității de către Parlament [12, art. 9, 6 § 4].

Structura internă reflectă necesitatea unui echilibru politic și administrativ. Biroul reunește președintele, 14 vicepreședinți și 5 chestori (cu vot consultativ). Conferința președinților, formată din președintele Parlamentului și liderii grupurilor politice, coordonează agenda legislativă [7, p.305]. Activitatea tehnică se desfășoară în 20 comisii permanente, completate de comisii temporare și comisii mixte cu parlamentele statelor candidate. Delegațiile interparlamentare mențin dialogul extern. Formarea unui grup politic necesită minimum 25 membri provenind din cel puțin un sfert dintre statele membre [12, art. 20 § 1]. După scrutinul european organizat între 6 – 9 iunie 2024, tabloul politic al legislaturii Parlamentului European din 2024-2029 (720 de mandate) arată astfel: Partidul Popular European (creștin-democrat) rămâne prima forță, cu 188 de deputați; urmează Alianța Progresistă a Socialiștilor și Democraților cu 136 de mandate. Pe locul al treilea debutează platforma de dreapta Patrioți pentru Europa, care însumează 84 de deputați. În continuare, Conservatorii și Reformiștii Europeni acumulează 78 de locuri, iar centrul liberal, reunit în Reînnoiește Europa, se situează la 77 de mandate. Verzii/Alianța Liberă Europeană scad la 53 de reprezentanți, în timp ce Stânga urcă la 46. Nou-constituita Europa Națiunilor Suverane intră cu 25 de deputați, iar neînscrișii totalizează 33 de mandate [13].

Parlamentul European își împarte activitățile între Luxemburg (Secretariatul General), Bruxelles (lucrările comisiilor) și Strasbourg, unde au loc sesiunile plenare

ordinare; sesiuni suplimentare se pot convoca la Bruxelles. Conform art. 229 TFUE, sesiunea anuală se deschide în a doua zi de marți din martie, iar sesiuni extraordinare pot fi solicitate de majoritatea deputaților, de Consiliu sau de Comisie [14].

În plan funcțional, Parlamentul European exercită astăzi competențe legislative și bugetare pe picior de egalitate cu Consiliul UE [14, art. 14 § 1], aprobă bugetul Uniunii, controlează politic Comisia prin moțiunea de cenzură și avizează acordurile internaționale și aderările [14, art. 217]. De asemenea, confirmă Președintele și colegiul Comisiei Europene, poate invita Comisia să înainteze propuneri legislative, primește petiții, alege Ombudsmanul European [14, art. 228] și poate institui comisii de anchetă [14, art. 226]. Asistența tehnică este oferită de Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor. Prin aceste mecanisme, Parlamentul European s-a transformat într-o veritabilă întruchipare a legitimității democratice a Uniunii, asigurând nu doar reprezentarea cetățenilor, ci și un control efectiv asupra procesului decizional al UE.

Consiliul European. Instituționalizarea Consiliului European, consacrată normativ prin Tratatul de la Lisabona - care a amendat Tratatul privind Uniunea Europeană - marchează un moment de maturizare a sistemului decizional al Uniunii. Articolul 15 TUE precizează că organul este compus din șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, președintele său, președintele Comisiei și, cu drept de participare, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate [14, art. 15]. Față de Consiliul Uniunii Europene (forum legislativ în care se întâlnesc miniștrii naționali), Consiliul European nu exercită atribuții normative directe; menirea sa este de a imprima „impulsurile necesare dezvoltării Uniunii" și de a stabili liniile directoare și prioritățile politice generale ale acesteia [14, art. 15]. Președintele Consiliului European este ales de membrii instituției cu majoritate calificată pentru un mandat de doi ani și jumătate, reînnoibil o singură dată [14, art. 15 alin. 5]. În eventualitatea unei culpe grave sau a incapacității de exercitare a funcției, mandatul poate fi revocat anticipat. Portofoliul președintelui este complex: el convoacă și prezidează reuniunile, garantează pregătirea și continuitatea lucrărilor, facilitează formarea consensului, raportează Parlamentului European după fiecare sesiune și reprezintă extern Uniunea pe dimensiunea politicii externe și de securitate—fără a aduce atingere competențelor Înaltului Reprezentant [14, art. 15]. Prin aceste dispoziții, Consiliul European se afirmă drept instanța supremă de orientare politică, articulând voințele naționale la nivelul strategic al Uniunii și conferind unitate acțiunii externe, fără a se substitui funcției legislative clasice exercitate de Parlament și Consiliul Uniunii Europene.

Consiliul Uniunii Europene (numit „Consiliul") este instituția legislativă și decizională a Uniunii. Creat prin tratatele fondatoare ale Comunităților Europene și

redenumită succesiv, Consiliul UE poartă titulatura actuală de la 1 decembrie 2009, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Conform art. 16 § 2 TUE, Consiliul reunește „câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, împuternicit să angajeze guvernul respectiv și să exercite dreptul de vot” [14]. Configurația sa este însă variabilă: miniștrii prezenți se schimbă în funcție de dosarele aflate pe agendă – de la afaceri externe ori agricultură, la finanțe sau transporturi. Dintre aceste formațiuni tematice, Consiliul Afaceri Generale și Consiliul Afaceri Externe dețin un rol transversal, asigurând pregătirea reuniunilor Consiliului European și supravegherea implementării deciziilor asumate la nivel înalt [14, art. 16 TUE]. Voturile adoptate asupra actelor legislative sunt exprimate în ședință publică, conferind transparență procesului deliberativ [14, art. 16 § 8]. Regimul de funcționare al Consiliului se întemeiază, pe de o parte, pe dispozițiile tratatelor primare ale Uniunii, iar, pe de altă parte, pe propriul său Regulament de procedură adoptat prin Decizia 2004/338/CE, Euratom [15]. Conducerea instituției – cu excepția formatului Afaceri Externe, gestionat de Înaltul Reprezentant – se exercită prin rotația unui *triou* de state membre pe parcursul a 18 luni: fiecare stat preia președinția efectivă pentru câte șase luni, beneficiind de sprijinul celorlalte două partenere din trio ă14, art. 16 § 9, Declarația nr. 9 anexată tratatului]. În ceea ce privește mecanismele de vot, Consiliul dispune de trei modalități distincte: 1) *majoritatea simplă*, utilizată rar și doar pentru aspecte strict procedurale; 2) *majoritatea calificată*, modalitatea uzuală de adoptare, căreia, începând cu 1 noiembrie 2014, i se aplică regula „*dublei majorități*”: cel puțin 55 % dintre statele membre (minimum 15), reprezentând împreună minimum 65 % din populația Uniunii [14, art. 238 §§ 2–3]; *unanimitatea*, rezervată domeniilor sensibile – precum politica externă, fiscalitatea sau extinderea Uniunii – și care păstrează dreptul fiecărui stat de a formula veto [14, art. 238 § 4]. Prin această arhitectură procedurală și prin rotația prezidențială, Consiliul îmbină eficiența decizională cu echilibrul interguvernamental, asigurând totodată transparență și reprezentativitate în procesul legislativ european.

Activitatea zilnică a Consiliului este susținută de un Secretariat General condus de un secretar general ce participă la reuniuni, contrasemnează procese-verbale și coordonează suportul logistic [15, art. 23 § 3]. Coordonarea tehnică între capitale și Bruxelles revine Comitetului Reprezentanților Permanenți (Coreper), alcătuit din ambasadorii statelor membre; acesta pregătește dosarele, armonizează pozițiile naționale și asigură coerența politicilor [15, art. 19 § 1, 7]. În jurul nucleului Coreper gravitează o serie de organisme specializate, precum Comitetul Special pentru Agricultură, Comitetul pentru Vize, Comitetul Economic și Social sau Comitetul Regiunilor, fiecare oferind expertiză sectorială. În cadrul procedurii legislative ordinare, Consiliul exercită – alături de Parlamentul European – funcțiile legislativă

și bugetară [14, art. 16], adoptând regulamente, directive și decizii cu aplicabilitate directă sau indirectă în dreptul intern. Instituția fixează totodată liniile mari de politică publică, supraveghează coordonarea economică și socială, iar, în virtutea art. 243 TFUE, stabilește regimul remunerațiilor și pensiilor demnitarilor europeni de rang înalt (președintele Consiliului European, președintele Comisiei, Înaltul Reprezentant ș.a.). În sfera Uniunii Economice și Monetare și a guvernanței zonei euro, Consiliul UE joacă un rol central în aprobarea recomandărilor privind convergența bugetară, disciplina fiscală și mecanismele de stabilitate financiară. Prin această combinație de flexibilitate politică (format ministerial variabil), mecanisme de vot adaptate sensibilității dosarelor și dispozitiv administrativ robust, Consiliul Uniunii Europene se confirmă drept organul de interfață între logica națională a guvernelor și logica supranațională a integrării, conferind procesului legislativ o dimensiune de legitimitate interguvernamentală fără de care deciziile comune ar fi lipsite de ancorare în realitățile politice ale statelor membre.

Comisia Europeană se afirmă ca una dintre instituțiile centrale ale Uniunii Europene, având misiunea de a reprezenta și apăra interesul general al Uniunii. Înființată încă din primele tratate comunitare, Comisia și-a extins treptat competențele, dobândind un rol esențial în formularea politicilor europene, în supravegherea aplicării dreptului unional și în reprezentarea externă a Uniunii. Odată cu extinderea Uniunii la 25 de state membre în 2004, numărul comisarilor europeni a crescut la 30, fiecare dintre cele zece state nou-aderente desemnând câte un comisar. Într-o primă etapă, aceștia nu au beneficiat de portofolii proprii, ci au fost asociați temporar – pentru o perioadă de șase luni – activității comisarilor în exercițiu, participând însă cu drept de vot la procesul decizional. Începând cu 1 noiembrie 2004, Comisia a fost compusă din câte un membru pentru fiecare stat membru al Uniunii. Ulterior, aderarea României și Bulgariei, la 1 ianuarie 2007, a ridicat numărul comisarilor la 27. Fiecărui comisar i-a fost atribuit un portofoliu specific, corespunzător unui domeniu de politică, pe care îl gestionează prin intermediul unui directorat general. În cadrul mandatului 2010–2014, stabilit prin Decizia Consiliului European 2010/80/UE din 9 februarie 2010 [16], Comisia a fost prezidată de José Manuel Barroso. Potrivit art. 17 alin. (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană [17], Comisia constituită în perioada dintre intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și 31 octombrie 2014 a fost alcătuită din câte un membru din fiecare stat membru, inclusiv președintele și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate – care deține și calitatea de vicepreședinte al Comisiei. Conform art. 17 alin. (5) TUE, începând cu 1 noiembrie 2014, Comisia ar trebui să fie compusă dintr-un număr de membri egal cu două treimi din statele membre, selectați pe baza unui sistem de rotație echitabil, care să reflecte echilibrul geografic și demografic al Uniunii [17]. Acest sistem de rotație

este stabilit de Consiliul European, cu unanimitate, în temeiul art. 244 TFUE [14]. Numirea membrilor Comisiei presupune respectarea unor criterii de profesionalism, integritate și angajament față de valorile europene [17, art. 17]. Comisarii trebuie să își exercite mandatul în mod independent, fără a accepta instrucțiuni din partea guvernelor naționale sau a altor autorități. Această exigență a neutralității este dublată de obligația statelor membre de a respecta independența instituțională a comisarilor. Potrivit art. 17 alin. (7) TUE, președintele Comisiei este propus de Consiliul European, ținând cont de rezultatele alegerilor pentru Parlamentul European, și este ales de acesta din urmă cu majoritate absolută [17]. Restul comisarilor sunt desemnați de statele membre în urma consultărilor cu președintele ales, iar Comisia, în ansamblu, este aprobată de Parlamentul European și numită de Consiliul European. Mandatul Comisiei este de 5 ani și poate înceta prin expirare, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură de către Parlamentul European, prin demisie, deces sau revocare, în cazul constatării unei abateri grave, de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene [14, art. 246 și 247]. În caz de vacanță de post, locul comisarului este ocupat de un cetățean al aceluiași stat pentru restul duratei mandatului [14, art. 246].

Activitatea Comisiei este guvernată de principiul colegialității, potrivit căruia deciziile sunt luate în comun de membrii instituției. Art. 250 TFUE prevede că hotărârile se adoptă cu majoritatea simplă a membrilor. Președintele Comisiei stabilește orientările generale de politică, structura internă și distribuția portofoliilor între comisari [14, art. 17 alin. 6]. Comisia se reunește în mod obișnuit o dată pe săptămână, de regulă în ziua de miercuri. Ordinea de zi este stabilită de președinte, însă fiecare membru are dreptul de a solicita includerea unor subiecte sau amânarea dezbaterii acestora. Ședințele se desfășoară cu ușile închise, iar conținutul deliberărilor este confidențial. Fiecare comisar este sprijinit în activitate de un cabinet propriu, iar sprijinul administrativ este asigurat de Direcțiile Generale și serviciile specializate (audit, juridic, tehnologie informațională etc.). În ceea ce privește rolul său funcțional, Comisia este responsabilă de promovarea interesului general al Uniunii, de aplicarea tratatelor și de supravegherea implementării legislației europene de către statele membre [14, art. 17 alin. 1]. Ea deține dreptul exclusiv de inițiativă legislativă, gestionează bugetul Uniunii, coordonează programele europene și supraveghează aplicarea dreptului unional, putând sesiza Curtea de Justiție în caz de încălcare. Comisia are, de asemenea, o funcție executivă și reprezintă Uniunea pe plan extern, cu excepția politicii externe și de securitate comună. Din punct de vedere politic, Comisia răspunde în fața Parlamentului European, care poate adopta o moțiune de cenzură [14, art. 17 alin. 8]. În eventualitatea unei asemenea moțiuni adoptate, întregul colegiu trebuie să demisioneze, inclusiv Înaltul Reprezentant. Comisia își reglementează activitatea printr-un Regulament de procedură propriu [14, art. 249] și are obligația

de a publica anual un raport general privind activitatea Uniunii [14, art. 249 alin. 2]. Această responsabilitate de raportare contribuie la asigurarea transparenței și la consolidarea răspunderii instituționale în cadrul guvernanței europene.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) reprezintă instanța supremă a ordinii juridice a Uniunii, asigurând interpretarea uniformă și aplicarea corectă a tratatelor. În conformitate cu articolul 19 alineatul (1) TUE, instituția se compune din trei niveluri jurisdicționale: Curtea de Justiție, Tribunalul și, la nevoie, tribunale specializate instituite pentru domenii particulare [17]. Curtea de Justiție este formată din douăzeci și șapte de judecători și opt avocați generali, numiți de guvernele statelor membre de comun acord, pentru un mandat de șase ani, cu posibilitatea reînnoirii [14, art. 252]. Judecătorii aleg, prin vot secret, un președinte al Curții, mandatul acestuia fiind de trei ani, reînnoibil. Statutul judecătorilor le garantează independența și stabilitatea funcției, iar condițiile de eligibilitate impun garanții de independență, calificare pentru cele mai înalte funcții jurisdicționale, jurământ de imparțialitate și confidențialitate, precum și obligația de a nu deține funcții politice sau administrative și de a-și stabili reședința la Luxemburg. Grefierul, desemnat tot pentru șase ani, gestionează fluxul documentelor, registrele, traducerile și publicarea hotărârilor, asigurând suportul administrativ indispensabil activității jurisdicționale. În materie de organizare, Curtea se pronunță în complete de trei sau cinci judecători, în Marea Cameră (treisprezece judecători) sau în ședință plenară pentru cauzele de importanță excepțională. Deliberările au loc în Camera de Consiliu, sunt secrete, iar hotărârile se pronunță fără opinii separate, subliniind caracterul colegial al deciziei. Competențele Curții includ: controlul legalității actelor Uniunii (acțiunea în anulare, excepția de nelegalitate), interpretarea uniformă a dreptului primar și derivat (procedura preliminară), soluționarea litigiilor interstatale sau dintre state și instituțiile UE, acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile produse de instituții, exercitarea rolului arbitral în prezența clauzelor compromisorii și emiterea de avize consultative asupra acordurilor internaționale.

Succesor al Tribunalului de Primă Instanță înființat prin Actul Unic European, *Tribunalul* funcționează din 1 septembrie 1989 (Decizia Consiliului din 24 octombrie 1988). Este alcătuit din douăzeci și șapte de judecători aleși pe mandate de șase ani; nu dispune de avocați generali permanenți, însă, în cazuri particulare, unii membri pot fi invitați să prezinte concluzii. Plenul își alege președintele pentru perioade de câte trei ani, iar cauzele sunt judecate în complete de trei sau cinci judecători, excepțional în plen. În temeiul articolului 256 TFUE, Tribunalul soluționează în primă instanță acțiunile directe care nu intră în competența Curții, judecă recursuri împotriva deciziilor tribunalelor specializate, poate răspunde la trimiteri preliminare în domenii specific delegate și se pronunță, în recurs, exclusiv asupra chestiunilor de

drept [14]. În scopul degrevării Tribunalului, Decizia Consiliului 2004/752/CE a instituit Tribunalul Funcției Publice, competent să soluționeze litigiile dintre instituțiile europene și personalul lor [18]. Format din șapte judecători numiți pe mandate de șase ani, tribunalul funcționa în complete de unu, trei sau cinci judecători, cu un președinte ales pe trei ani. Din 2016, competențele sale au fost reintegrate în cadrul Tribunalului, iar instanța specializată a încetat să mai funcționeze. Prin structura sa pe niveluri, competențele repartizate și principiul independenței judiciare, Curtea de Justiție a Uniunii Europene garantează uniformitatea și supremația dreptului unional, asigurând coerența juridică a procesului de integrare europeană și protecția drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii.

Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) a fost instituit conform Tratatului de la Lisabona și lansat în anul 2011. SEAE reprezintă corpul diplomatic al Uniunii Europene, având misiunea de a pune în practică politica externă și de securitate comună (PESC) și de a asigura coerența globală a acțiunii externe a UE. SEAE este condus de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate/Vice-președinte al Comisiei (HR/VP). Din 1 decembrie 2024, această funcție este exercitată de Kaja Kallas, care coordonează instrumentele diplomatice, de securitate și de apărare ale Uniunii. Sub autoritatea HR/VP, secretarul general – în prezent Bélen Martínez Carbonell (în funcție din 1 februarie 2025), care asigură conducerea operațională și buna gestiune administrativ-bugetară a SEAE. Sediul central al SEAE, situat la Bruxelles, include direcții geografice (Asia-Pacific, Africa, Europa și Asia Centrală, Orientul Mijlociu extins, Americi) și direcții tematice (drepturile omului, migrație, dezvoltare, răspuns la crize, management financiar). Expertiza militară este asigurată de Statul-Major Militar al UE, iar planificarea și conducerea misiunilor civile și militare se realizează prin structurile CSDP (Politica de Securitate și Apărare Comună). În virtutea Tratatului de la Lisabona, SEAE administrează un sistem de peste 140 de Delegații ale UE și Reprezentanțe pe lângă organizații internaționale, care asigură reprezentarea politică, economică și publică, precum și programarea cooperării pentru dezvoltare. Delegațiile monitorizează evoluțiile din țările gazdă, dialoghează cu societatea civilă și sporesc vizibilitatea valorilor europene. Sub umbrela politicii de securitate și apărare comună, SEAE conduce planificarea și sprijină implementarea misiunilor și operațiunilor civile sau militare. În 2025 erau desfășurate 17 misiuni CSDP active (11 civile, 6 militare), totalizând aproximativ 5 000 de experți și militari europeni implicați în stabilizarea mediilor fragile [18]. Paralel, Centrul de Răspuns la Crize al SEAE gestionează situații consulare și de securitate ce afectează cetățenii UE în afara granițelor. În calitate de instrumente politice și financiare pentru a realiza PESC, SEAE utilizează (1) reprezentanții speciali ai UE (EUSR) – 9 emisari, care oferă prezență politică activă în regiuni-cheie; (2) emisari

speciali pe dosare tematice (ex. spațiu, neproliferare, Arctica); (3) Serviciul pentru Instrumente de Politică Externă (FPI), responsabil de cheltuielile operaționale și de instrumente, precum Facilitatea Europeană pentru Pace sau Instrumentul pentru Stabilitate și Pace. Documentul programatic al SEAE plasează democrația, drepturile omului și statul de drept în centrul acțiunii diplomatice. În aceeași logică, serviciul își structurează activitatea pe cinci axe: Diplomație, Angajament, Protecție, Incluziune, Parteneriat. SEAE cooperează îndeaproape cu Consiliul UE, Comisia, Parlamentul European și cu ministerele de externe ale statelor membre, oferindu-le o platformă de analiză, schimb de informații și formulare a pozițiilor comune. Această rețea multi-nivelară permite Uniunii Europene să răspundă coerent provocărilor globale, precum conflictele armate, dezinformarea, schimbările climatice, migrația, pandemiile. Prin combinarea unei structuri administrative robuste, a unei rețele diplomatice mondiale și a unor instrumente politico-financiare diversificate, SEAE asigură coerența strategică a acțiunii externe a Uniunii Europene. Într-un climat internațional marcat de competiție geopolitică și crize recurente, serviciul rămâne garantul proiecției valorilor și intereselor europene la scară globală, consolidând profilul Uniunii ca actor normativ și furnizor de securitate.

Concluzii. Politica externă a Uniunii Europene se desprinde ca un proces evolutiv în care logica supranațională și cea interguvernamentală s-au întrepătruns, pentru a răspunde presiunilor istorice şi geopolitice. De la piața comună a Tratatelor de la Roma la arhitectura sofisticată consfințită de Tratatul de la Lisabona, ordinea juridică europeană a căpătat autonomie prin deciziile emblematice Costa c. Enel şi Van Gend en Loos, iar extinderea competențelor externe a fost dublată de clarificarea principiului supremației dreptului unional. Ceea ce a debutat ca un proiect economic s-a transformat, astfel, într-o construcție politico-juridică complexă, orientată spre stabilitate, prosperitate şi solidaritate. Această maturizare instituțională se reflectă într-o repartizare funcțională clară: Consiliul European trasează orientările strategice, Consiliul Uniunii Europene mediază interesele naționale prin mecanisme flexibile de vot, iar Comisia Europeană asigură inițiativa normativă şi supravegherea executivă. Paralel, Parlamentul European, devenit între timp co-legislator deplin, adaugă un strat indispensabil de legitimitate democratică, în timp ce Curtea de Justiție garantează coerența şi uniformitatea interpretării juridice. Peste această arhitectură se suprapune Serviciul European de Acțiune Externă, care, sub coordonarea Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, integrează instrumentele diplomatice, financiare și de securitate într-o rețea globală de peste 140 de delegații. Guvernanța mulți-nivel rezultată din această configurație conferă Uniunii o capacitate apreciabilă de adaptare: procedurile de codecizie și rotația președinției în Consiliul UE previn blocajele, iar cooperarea consolidată permite avansul diferențiat acolo unde

consensul celor douăzeci şi şapte nu este posibil. În acelaşi timp, instituționalizarea SEAE și emergența politicii de securitate şi apărare comună au consolidat profilul global al Uniunii, deși punerea lor în practică rămâne condiționată de convergența intereselor statelor membre. Rămâne totuşi un deficit de coerență externă, amplificat de ascensiunea forțelor eurosceptice şi de competiția Marilor Puteri. În faţa acestui peisaj fragmentat, succesul Uniunii depinde de menținerea echilibrului delicat dintre integrarea supranațională şi legitimitatea interguvernamentală, de consolidarea capacităților operaționale ale SEAE şi de o comunicare strategică mai incisivă către propriii cetățeni. Numai astfel UE îşi poate perpetua vocația de actor normativ şi furnizor de securitate într-o ordine internațională aflată într-o transformare rapidă, marcată de crize recurente şi provocări hibride.

Referințe bibliografice

1. Jean Claude Gautron, *Droit européen*, Dalloz, Paris, 1997.
2. Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT [Accesat: 01.06.2025].
3. ȚINCA, Ovidiu, *Drept comunitar general*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1999.
4. Judgment of the Court (Second Chamber) of 24 January 1991. Alsthom Atlantique SA v Compagnie de construction mécanique Sulzer SA. Document 61989CJ0339. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61989CJ0339 [Accesat: 01.06.2025].
5. Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Document 61964CJ0006. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61964CJ0006 [Accesat: 01.06.2025].
6. 60 years of Van Gend & Loos Direct effect of EU law and a 'new legal order'. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739326/EPRS_BRI(2023)739326_EN.pdf [Accesat: 02.06.2025].
7. RIDEAU, Joel. *Droit institutionnel de l’Union et des Communautés Européennes.* Paris, 1999.
8. FILIPESCU, Ion P., FUEREA, Augustin. *Drept instituțional comunitar european*. București: Ed. Actami, 2000.
9. Actul Unic European. Document 11986U/TXT În: JO L 169, 29.6.1987, p. 1–28. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT%20 [Accesat: 03.06.2025].

10. Actul privind alegerea reprezentanților în Adunare prin vot universal direct. În: JO. 8.10.1976. L 278. Disponibil: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/199811/A1_RO.pdf [Accesat: 03.06.2025].
11. Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Disponibil: https://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2019/04/Legea-nr-33.pdf [Accesat: 03.06.2025]
12. Protocol din 8 aprilie 1965 privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/32482 [Accesat: 03.06.2025]
13. Rezultatele alegerilor europene din 2024. Disponibil: https://results.elections.europa.eu/ro/ [Accesat: 03.06.2025].
14. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată). Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF [Accesat: 03.06.2025].
15. Decizia Consiliului din 15 septembrie 2006 de adoptare a regulamentului de procedură al Consiliului (2006/683/CE, Euratom). Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0683 [Accesat: 03.06.2025]
16. Decizia Consiliului European din 9 februarie 2010 de numire a Comisiei Europene (2010/80/UE). Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0080&from=EN [Accesat: 03.06.2025]
17. Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată). Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF [Accesat: 03.06.2025]
18. Decizia Consiliului din 2 noiembrie 2004 de instituire a Tribunalului Funcției Publice al Uniunii Europene. În: JO L 333, 9.11.2004, p. 7-11. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32004D0752 [Accesat: 03.06.2025]
19. About the European External Action Service. Disponibil: https://www.eeas.europa.eu/node/410497_ro [Accesat: 03.06.2025]