Funded by
the European Union

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

FACULTATEA RELAȚII INTERNAȚIONALE,
ȘTIINȚE POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE

Liliana BENIUC
Victor JUC

INTEGRARE EUROPEANĂ

Note de curs

Proiectul Jean Monnet Chair EUREIS

Chișinău, 2026

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

FACULTATEA RELAȚII INTERNAȚIONALE, ȘTIINȚE POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE

DEPARTAMENTUL RELAȚII INTERNAȚIONALE

Catedra Jean Monnet „EU's Role in the Emerging International System" (EUREIS)

Funded by the European Union

Liliana BENIUC **Victor JUC**

INTEGRARE EUROPEANĂ

Note de curs
la disciplina

Aprobat de
Consiliul Calității al USM

Chișinău, 2026

CZU 327:061.1EU(4+478)(075.8)
B 45

Recomandat spre publicare de către Consiliul Calității al USM
(Proces – verbal nr.1 din 15.10.2025)

Recenzenți:

1. Grigore VASILESCU, dr. hab., prof. univ.
2. Cristina EJOVA, dr. hab., prof. univ.
3. Grigore PÎRȚAC, dr., conf. univ.

„Integrarea europeană". Note de curs se adresează studenților ciclului I – licență, inclusiv celor de la programe de studii, care nu au studiile europene drept domeniu principal de specializare, cadrelor didactice din învățământul universitar, specialiștilor din administrația publică, reprezentanților societății civile din Republica Moldova, precum și tuturor persoanelor interesate de procesele de integrare europeană și de funcționarea Uniunii Europene. Lucrarea contribuie la formarea și aprofundarea cunoștințelor privind geneza și evoluția integrării europene, fundamentele sale teoretice, juridice și valorice, arhitectura instituțional-politică, procesul decizional și principalele politici ale Uniunii Europene. Totodată, notele de curs urmăresc să faciliteze înțelegerea mecanismelor prin care integrarea europeană influențează statele, economiile și societățile, să dezvolte capacitatea de analiză critică a instituțiilor, normelor și politicilor europene și să evidențieze relevanța acestora pentru viața cotidiană și activitatea profesională. O atenție distinctă este acordată extinderii Uniunii Europene și procesului de integrare europeană a Republicii Moldova, de la asociere, convergență și integrare sectorială la pregătirea pentru aderare și participarea viitoare la politicile și mecanismele decizionale ale Uniunii.

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Beniuc, Liliana.

Integrare Europeană: Note de curs / Liliana Beniuc, Victor Juc; Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Relații Internaționale, Catedra Jean Monnet "EU's Role in the Emerging International System" (EUREIS). – Chișinău: Editura USM, 2026. – 489 p.: tab. color.

Bibliogr.: p. 473-489 (179 tit.). – Funded by the European Union. – 15 ex.

ISBN 978-9975-77-595-3.

Text : nemediat.

327:061.1EU(4+478)(075.8)

B 45

Această ediție este realizată cu suportul Programului Erasmus+ al Uniunii Europene
Publicația de față reflectă numai punctul de vedere al autorilor și Comisia Europeană nu este responsabilă pentru eventuala utilizare a informațiilor pe care le conține

ISBN 978-9975-77-595-3

© Victor JUC, Liliana BENIUC, 2026
© Universitatea de Stat din Moldova

CUPRINS

LISTA ABREVIERILOR 9

INTRODUCERE 11

Tema 1. FUNDAMENTELE ISTORICO-CONCEPTUALE ALE INTEGRĂRII EUROPENE: GENEZA IDEII DE UNITATE EUROPEANĂ ȘI PREMISELE INTEGRĂRII POSTBELICE 23

1.1. Europa ca spațiu geografic, istoric, cultural și politic 25
1.2. Geneza și evoluția proiectelor de unitate europeană 29
1.3. Premisele istorice, socioeconomice și politice ale integrării postbelice 34
1.4. Conceptele fundamentale ale integrării europene 38
1.5. Formele și etapele integrării economice și politice și relevanța lor pentru viața cotidiană 43

Tema 2. INSTITUȚIONALIZAREA PROIECTULUI COMUNITAR EUROPEAN: DE LA DECLARAȚIA SCHUMAN LA ACTUL UNIC EUROPEAN 51

2.1. Declarația Schuman, Tratatul de la Paris și constituirea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului 53
2.2. De la eșecul Comunității Europene de Apărare la Tratatele de la Roma 58
2.3. Consolidarea instituțională și juridică a Comunităților în anii 1960 63
2.4. Extindere, democratizare și dezvoltarea unor noi politici comune în perioada 1969–1985 67
2.5. Relansarea integrării și Actul Unic European 71

Tema 3. CONSTITUIREA ȘI TRANSFORMAREA UNIUNII EUROPENE: DE LA TRATATUL DE LA MAASTRICHT LA CONFIGURAȚIA CONTEMPORANĂ 79

3.1. Contextul geopolitic și negocierea Tratatului de la Maastricht: de la finalizarea pieței interne la constituirea Uniunii Europene 81
3.2. Arhitectura și inovațiile Tratatului de la Maastricht: structura pe piloni, cetățenia europeană, subsidiaritatea, Uniunea Economică și Monetară și legitimitatea democratică 85
3.3. De la Tratatele de la Amsterdam și Nisa la extinderea spre Europa Centrală și de Est: adaptare instituțională, diferențiere și capacitate de absorbție 89
3.4. De la proiectul constituțional la Tratatul de la Lisabona: simplificarea cadrului juridic, reforma instituțională și consolidarea dimensiunii democratice 94
3.5. Uniunea Europeană în configurația contemporană: integrare prin crize, guvernanță multinivel, solidaritate, condiționalitate și reziliență 98

Tema 4. PARADIGME TEORETICE ȘI MODELE EXPLICATIVE ALE INTEGRĂRII EUROPENE 107
4.1. Rolul teoriei în studiul integrării europene: obiect, niveluri de analiză, variabile, mecanisme cauzale și criterii de evaluare 109
4.2. Federalismul, funcționalismul și neofuncționalismul: integrarea prin proiect constituțional, cooperare funcțională și efecte de antrenare 113
4.3. Interguvernamentalismul clasic, liberal și nou: statele membre, formarea preferințelor, negocierea și coordonarea post-Maastricht 118
4.4. Noul instituționalism și guvernanța multinivel: reguli, dependență de cale, rețele, distribuția autorității și europenizarea 123
4.5. Constructivismul, postfuncționalismul și abordările deliberative: norme, identități, politizare, legitimitate și complementaritatea teoriilor 127

Tema 5. FUNDAMENTELE JURIDICE ȘI VALORICE ALE UNIUNII EUROPENE: TRATATELE, ORDINEA JURIDICĂ ȘI DREPTURILE FUNDAMENTALE 135
5.1. Tratatele și sistemul izvoarelor dreptului Uniunii Europene: dreptul primar, actele juridice, acordurile internaționale, ierarhia normelor și alegerea temeiului juridic 137
5.2. Autonomia și efectele ordinii juridice a Uniunii Europene: efectul direct, aplicabilitatea directă, prioritatea, interpretarea conformă și răspunderea statului 141
5.3. Competențele Uniunii și principiile care guvernează exercitarea lor: atribuirea, subsidiaritatea, proporționalitatea, cooperarea loială și principiile generale ale dreptului UE 145
5.4. Valorile Uniunii Europene și garantarea statului de drept: conținut, funcții, mecanisme preventive, judiciare, politice și bugetare 149
5.5. Sistemul de protecție a drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană: Carta, principiile generale, Convenția europeană a drepturilor omului și domeniul de aplicare 154

Tema 6. ARHITECTURA INSTITUȚIONAL-POLITICĂ ȘI MECANISMELE DE REPREZENTARE ȘI DECIZIE ALE UNIUNII EUROPENE 163
6.1. Fundamentele arhitecturii instituțional-politice a Uniunii Europene: cadrul instituțional, echilibrul instituțional, distribuția funcțiilor și legitimitatea democratică dual 166
6.2. Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene: reprezentarea statelor membre, orientarea politică, coordonarea și regulile de vot 170
6.3. Parlamentul European: reprezentarea directă a cetățenilor, organizarea politică, funcțiile și limitele reprezentării electorale europene 176
6.4. Comisia Europeană: promovarea interesului general al Uniunii, inițiativa, conducerea politică, expertiza administrativă și colegialitatea 180

6.5. Reprezentarea plurală și multinivel: parlamente naționale, partide, autorități teritoriale, interese organizate, participare civică și legitimitatea deciziilor europene..... 185

Tema 7. PROCESUL DECIZIONAL ȘI MECANISMELE DE IMPLEMENTARE, CONTROL ȘI RESPONSABILIZARE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ..... 195
7.1. Crearea agendei și pregătirea inițiativelor Uniunii Europene: planificare, consultare, evaluare de impact și controlul calității reglementării 197
7.2. Adoptarea actelor Uniunii Europene: procedura legislativă ordinară, procedurile speciale și negocierile interinstituționale 200
7.3. Implementarea dreptului și politicilor Uniunii Europene: transpunere, aplicare administrativă, acte delegate, acte de executare și comitologie.. 205
7.4. Monitorizarea și controlul aplicării dreptului Uniunii Europene: conformitate, neîndeplinirea obligațiilor și mecanisme de control jurisdicțional, administrativ și financiar 210
7.5. Responsabilizarea în guvernanța multinivel: transparență, justificare, rectificare, sancțiuni și trasabilitatea deciziilor..... 214

Tema 8. INTEGRAREA ECONOMICĂ EUROPEANĂ: PIAȚA INTERNĂ, UNIUNEA ECONOMICĂ ȘI MONETARĂ ȘI GUVERNANȚA ECONOMICĂ..... 223
8.1. Fundamentele analitice ale integrării economice europene: reguli comune, bunuri colective, interdependență și diferența dintre integrarea formală și cea efectivă 225
8.2. Piața internă și cele patru libertăți: acces pe piață, recunoaștere reciprocă, armonizare, concurență și protecția participanților 229
8.3. Uniunea Economică și Monetară și moneda euro: arhitectură, beneficii, costuri, convergență și condițiile funcționării unei politici monetare comune..... 234
8.4. Guvernanța economică a Uniunii Europene: coordonare, supraveghere bugetară, prevenirea dezechilibrelor și mecanisme de asistență financiară . 239
8.5. Crize, reforme și perspective ale integrării economice: reziliență, solidaritate, condiționalitate și relevanță pentru Republica Moldova 244

Tema 9. DIMENSIUNEA SOCIALĂ, EDUCAȚIONALĂ, ȘTIINȚIFICĂ ȘI CULTURALĂ A INTEGRĂRII EUROPENE: POLITICI ȘI OPORTUNITĂȚI PENTRU TINERI..... 252
9.1. Dimensiunea socială a integrării europene: de la piața comună la Europa socială, ocupare, protecție, incluziune și egalitate de șanse 254
9.2. Cooperarea europeană în educație și formare: competențe, Spațiul european al educației, metoda deschisă de coordonare, mobilitate și recunoaștere. 258

9.3. Spațiul european de cercetare și politica de cercetare-inovare: Horizon Europe, circulația cunoașterii, cariere științifice, știință deschisă și integritate 263
9.4. Dimensiunea culturală a integrării europene: diversitate, patrimoniu, identitate, sectoare culturale și creative și cooperare transnațională 268
9.5. Politica europeană pentru tineret și oportunitățile de participare: Erasmus+, Corpul european de solidaritate, inițiative de mobilitate, proiecte și trasee pentru studenții din Republica Moldova 273

Tema 10. DIMENSIUNEA TERITORIALĂ A INTEGRĂRII EUROPENE: POLITICA DE COEZIUNE, ROLUL REGIUNILOR ȘI COOPERAREA TRANSFRONTALIERĂ 281
10.1. Teritoriul și coeziunea teritorială în procesul de integrare europeană: concepte, diversitate, capital teritorial, abordare bazată pe specificul locului și evaluarea impactului teritorial 283
10.2. Politica de coeziune a Uniunii Europene: obiective, fonduri, programare, principii de implementare și instrumente teritoriale integrate 287
10.3. Rolul regiunilor și al autorităților locale în integrarea europeană: guvernanță multinivel, parteneriat, europenizarea teritorialității și capacitate instituțională 292
10.4. Cooperarea teritorială europeană: Interreg, regiunile de frontieră, reducerea obstacolelor și furnizarea în comun a bunurilor și serviciilor publice 297
10.5. Relevanța dimensiunii teritoriale pentru Republica Moldova: dezvoltare regională, cooperare cu România și Ucraina, pregătire instituțională și participare la Interreg NEXT 302

Tema 11. TRANZIȚIA ECOLOGICĂ, SECURITATEA ENERGETICĂ ȘI TRANSFORMAREA DIGITALĂ A UNIUNII EUROPENE 312
11.1. Fundamentele juridice, strategice și analitice ale tranziției ecologice europene: neutralitate climatică, decarbonizare, economie circulară și tranziție echitabilă 314
11.2. Securitatea energetică și autonomia strategică deschisă a Uniunii Europene: diversificare, eficiență, electrificare, interconectare și gestionarea noilor dependențe 318
11.3. Transformarea digitală a sistemului energetic european: rețele inteligente, date, inteligență artificială, flexibilitate, comunități energetice și securitate cibernetică 323
11.4. Tranziția verde și digitală, competitivitatea și reziliența în procesul integrării europene 328
11.5. Relevanța tranziției ecologice, energetice și digitale pentru Republica Moldova: aliniere la acquis-ul UE, modernizarea infrastructurii, consolidarea capacității instituționale și protecția consumatorilor 333

Tema 12. SPAȚIUL DE LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE: INTEGRAREA EUROPEANĂ ÎN DOMENIUL AFACERILOR INTERNE ȘI AL COOPERĂRII JUDICIARE 343
12.1. Geneza, natura și arhitectura juridico-instituțională a Spațiului de libertate, securitate și justiție: de la cooperarea interguvernamentală la un domeniu integrat al Uniunii Europene..... 345
12.2. Dimensiunea libertății: spațiul Schengen, frontierele externe, politica de vize, azilul, migrația și integrarea resortisanților țărilor terțe..... 349
12.3. Dimensiunea securității: cooperarea polițienească și vamală, prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere, schimbul de informații și reziliența internă 353
12.4. Dimensiunea justiției: cooperarea judiciară în materie civilă și penală, recunoașterea reciprocă, încrederea reciprocă și digitalizarea justiției transfrontaliere..... 358
12.5. Drepturile fundamentale, controlul democratic și jurisdicțional, dimensiunea externă și relevanța Spațiului de libertate, securitate și justiție pentru Republica Moldova 362

Tema 13. DIMENSIUNEA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE A INTEGRĂRII EUROPENE: PESC ȘI PSAC..... 375
13.1. Geneza, natura și cadrul juridico-strategic al politicii externe și de securitate comune și al politicii de securitate și apărare comune..... 377
13.2. Arhitectura instituțională, reprezentarea externă și mecanismele de adoptare, finanțare și control al deciziilor în domeniul PESC și PSAC. 382
13.3. Instrumentele PESC și abordarea integrată a acțiunii externe: diplomație, măsuri restrictive, prevenirea conflictelor, mediere, reziliență și comunicare strategică 387
13.4. PSAC ca instrument operațional al Uniunii Europene: misiuni și operațiuni, capacități civile și militare, cooperare structurată permanentă și parteneriate..... 391
13.5. Eficacitatea, legitimitatea și perspectivele dimensiunii externe și de securitate a integrării europene. Relevanța pentru Republica Moldova. 396

Tema 14. EXTINDEREA UNIUNII EUROPENE ȘI POLITICA EUROPEANĂ DE VECINĂTATE: CONDIȚIONALITATE, DIFERENȚIERE ȘI PERSPECTIVE DE INTEGRARE..... 406
14.1. Extinderea Uniunii Europene ca politică de integrare: temei juridic, criterii de aderare, etape, actori și metodologia negocierilor 408
14.2. Condiționalitatea, europenizarea și capacitatea de integrare: mecanisme, indicatori, credibilitate, limite și protejarea fundamentelor 413
14.3. Politica europeană de vecinătate: geneză, obiective, arhitectură, instrumente și dimensiuni regionale..... 418

14.4. Diferențierea și perspectivele de integrare: asociere, integrare sectorială și graduală, securitate, valori și interese 423
14.5. Evaluarea comparativă a parcursurilor europene și relevanța pentru Republica Moldova în tranziția de la vecinătate la aderare 428

Tema 15. INTEGRAREA EUROPEANĂ A REPUBLICII MOLDOVA: DE LA ASOCIERE ȘI CONVERGENȚĂ LA PROCESUL DE ADERARE.. 436
15.1. Evoluția relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană: de la cooperare post-sovietică și vecinătate la asociere, candidatură și negocieri de aderare 438
15.2. Acordul de Asociere, convergența normativă și integrarea sectorială: ZLSAC, mobilitate, energie, digitalizare, educație, cercetare și integrare graduală în piața internă 442
15.3. Procesul de aderare a Republicii Moldova: cererea de aderare, statutul de candidat, examinarea analitică (screeningul), cadrul de negociere, grupurile tematice (clusterele), reperele și caracterul meritocratic al negocierilor 447
15.4. Arhitectura națională de coordonare și capacitatea de implementare a acquis-ului: instituții, Programul Național de Aderare, armonizare legislativă, resurse, monitorizare și responsabilizare 452
15.5. Dimensiunile societală, teritorială, economică și de securitate ale aderării: coeziune, comunicare publică, reziliență, distribuirea costurilor și beneficiilor și scenarii de integrare 457

ÎNCHEIERE 468

BIBLIOGRAFIE 473

LISTA ABREVIERILOR

AELS – Asociația Europeană a Liberului Schimb
BCE – Banca Centrală Europeană
BIE – Biroul pentru Integrare Europeană
CEA – Comunitatea Europeană de Apărare
CECO – Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
CEDO – Convenția europeană a drepturilor omului
CEE – Comunitatea Economică Europeană
CJUE – Curtea de Justiție a Uniunii Europene
CLLD – dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității *(Community-Led Local Development)*
CNC – Cadrul Național al Calificărilor
COREPER – Comitetul Reprezentanților Permanenți ai guvernelor statelor membre pe lângă Uniunea Europeană
CPE – Cooperarea Politică Europeană
ECTS – Sistemul european de transfer și acumulare a creditelor *(European Credit Transfer and Accumulation System)*
ECU – unitatea monetară europeană *(European Currency Unit)*
EES – Sistemul de intrare/ieșire *(Entry/Exit System)*
EPPO – Parchetul European *(European Public Prosecutor's Office)*
ETIAS – Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile *(European Travel Information and Authorisation System)*
EU – *European Union* – Uniunea Europeană; abrevierea utilizată în limba engleză
EUPM – Misiunea de Parteneriat a Uniunii Europene în Republica Moldova *(European Union Partnership Mission in Moldova)*
EUREIS – *EU's Role in the Emerging International System* – Catedra Jean Monnet EUREIS, proiect nr. 101126798
FAIR – *Findable, Accessible, Interoperable, Reusable* – principii privind datele ușor de găsit, accesibile, interoperabile și reutilizabile
FEDR – Fondul European de Dezvoltare Regională
GECT – Grupare europeană de cooperare teritorială
HR/VP – Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate / Vicepreședinte al Comisiei Europene *(High Representative/ Vice-President)*
ITI – investiție teritorială integrată
NATO – Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (*North Atlantic Treaty Organization)*

NIS2 – Directiva privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate cibernetică în Uniune (*Network and Information Systems Directive 2)*
NUTS – Nomenclatorul comun al unităților teritoriale de statistică
ONG – organizație neguvernamentală
ONU – Organizația Națiunilor Unite
OSCE – Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
PAC – Politica Agricolă Comună
PESC – Politica Externă și de Securitate Comună
PESCO – Cooperarea structurată permanentă *(Permanent Structured Cooperation)*
PEV – Politica Europeană de Vecinătate
PIB – produs intern brut
PNA – Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană
PSAC – Politica de Securitate și Apărare Comună
RED II – a doua Directivă privind energia din surse regenerabile *(Renewable Energy Directive II)*
RI – rezultatele învățării
SEAE – Serviciul European de Acțiune Externă
SEPA – Zona unică de plăți în euro *(Single Euro Payments Area)*
SIS – Sistemul de informații Schengen *(Schengen Information System)*
SLSJ – Spațiul de libertate, securitate și justiție
SME – Sistemul Monetar European
SOCTA – Evaluarea amenințărilor asociate criminalității grave și organizate la nivelul Uniunii Europene *(Serious and Organised Crime Threat Assessment)*
SUA – Statele Unite ale Americii
TAIEX – Instrumentul de asistență tehnică și schimb de informații *(Technical Assistance and Information Exchange)*
TFUE – Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TUE – Tratatul privind Uniunea Europeană
TVA – taxa pe valoarea adăugată
UE – Uniunea Europeană
UEM – Uniunea Economică și Monetară
USM – Universitatea de Stat din Moldova
UTA – unitate teritorială autonomă
VIS – Sistemul de informații privind vizele *(Visa Information System)*
ZLSAC – Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător

INTRODUCERE

Prezentele note de curs *„Integrarea europeană”* au fost elaborate în cadrul Catedrei Jean Monnet EUREIS – *EU's role in the emerging international system*, proiect nr. 101126798, implementat de Universitatea de Stat din Moldova în cadrul programului Erasmus+ Jean Monnet. Proiectul EUREIS urmărește consolidarea predării și cercetării în domeniul integrării europene și al Uniunii Europene, dezvoltarea cunoștințelor și competențelor practice în studiile europene, precum și extinderea dialogului dintre mediul academic, instituțiile publice, societatea civilă și mass-media. O dimensiune importantă a proiectului constă în europenizarea programelor universitare și în apropierea problematicii Uniunii Europene de studenții care nu sunt specializați în studii europene, prin abordări interdisciplinare, informație documentată și instrumente de analiză aplicabile unor contexte profesionale diferite.

Necesitatea unui asemenea demers didactic este determinată de transformarea integrării europene dintr-un domeniu relativ specializat într-un proces care influențează în mod direct funcționarea statelor, economiilor, administrațiilor, universităților, întreprinderilor și viața cotidiană a cetățenilor. Piața internă, libera circulație, protecția consumatorilor, standardele profesionale și tehnologice, protecția datelor, tranziția ecologică, securitatea energetică, digitalizarea, mobilitatea academică, cooperarea judiciară sau dezvoltarea regională nu pot fi înțelese adecvat fără cunoașterea mecanismelor prin care statele europene au transferat, partajat sau coordonat anumite competențe. Integrarea europeană trebuie analizată, prin urmare, nu numai ca succesiune de tratate și extinderi, ci ca proces istoric, politic, juridic, economic și societal, în cadrul căruia interdependența este organizată prin instituții, norme, politici, resurse și mecanisme de responsabilizare. Această perspectivă constituie fundamentul conceptual al întregului curs.

Notele de curs sunt destinate, în primul rând, studenților ciclului I, Licență, inclusiv celor de la facultăți și programe de studii care nu au studiile europene drept domeniu principal de specializare. Proiectul EUREIS a fost conceput pentru a include beneficiari cu niveluri diferite de cunoaștere a problematicii europene, iar dimensiunea interdisciplinară urmărește extinderea studiilor UE dincolo de cercul tradițional al relațiilor internaționale și științelor politice. Din acest motiv, materialul evită atât simplificarea excesivă, cât și specializarea inutilă. Noțiunile juridice, politice și economice sunt explicate prin raportare la funcția lor concretă, iar fiecare temă urmărește să ofere studenților instrumente pentru a înțelege cine decide, în temeiul cărei competențe, prin ce procedură, cu ce efecte și prin ce mecanisme poate fi verificată aplicarea unei decizii europene.

Conținutul lucrării reflectă această logică progresivă. Primele teme sunt consacrate fundamentelor istorico-conceptuale, instituționalizării proiectului comunitar, transformării Comunităților Europene în Uniunea Europeană și principalelor paradigme teoretice ale integrării. Urmează analiza fundamentelor juridice și valorice, a arhitecturii instituțional-politice și a procesului decizional, cu accent pe relația dintre competență, reprezentare, adoptarea normelor, implementare, monitorizare, control și responsabilizare. Partea consacrată politicilor examinează integrarea economică, dimensiunea socială, educațională, științifică și culturală, coeziunea teritorială și cooperarea transfrontalieră, tranziția ecologică, securitatea energetică și transformarea digitală, precum și spațiul de libertate, securitate și justiție și dimensiunea externă și de securitate a Uniunii. Ultimele teme integrează aceste cunoștințe prin analiza extinderii, a Politicii Europene de Vecinătate și, în mod distinct, a procesului de integrare europeană a Republicii Moldova. Structura celor cincisprezece teme permite trecerea de la geneza fenomenului la explicarea funcționării sale contemporane și, ulterior, la aplicarea cunoștințelor asupra unui caz național concret.

O caracteristică esențială a cursului este delimitarea între concepte care, în discursul public, sunt frecvent utilizate ca sinonime. Cooperarea nu este identică cu integrarea; supranaționalitatea nu presupune dispariția statului; armonizarea legislativă nu garantează convergența rezultatelor; transpunerea unei norme nu echivalează cu implementarea sa efectivă; integrarea sectorială nu conferă automat drepturile calității de stat membru. Aceleași exigențe de precizie sunt aplicate instituțiilor și procedurilor: Consiliul European nu trebuie confundat cu Consiliul Uniunii Europene sau Consiliul Europei, iar o propunere a Comisiei Europene nu este echivalentă cu un act legislativ adoptat și intrat în vigoare. Dezvoltarea acestei capacități de diferențiere reprezintă una dintre finalitățile formative centrale ale notelor de curs, deoarece permite studenților să interpreteze critic documente oficiale, informații mediatice, date statistice și afirmații privind politicile Uniunii Europene.

Caracterul interdisciplinar al materialului este valorificat prin aplicații adaptabile diferitelor domenii de formare. Pentru *drept,* integrarea europeană presupune înțelegerea izvoarelor dreptului, competențelor, efectelor normelor, drepturilor fundamentale și controlului jurisdicțional. Pentru *jurnalism și comunicare,* devin esențiale identificarea actorului instituțional, verificarea statutului unui document, interpretarea corectă a datelor și delimitarea faptului de opinie sau propagandă. Pentru *economie,* sunt relevante piața internă, concurența, moneda, guvernanța economică, coeziunea și distribuirea costurilor și beneficiilor. Pentru *matematică și analiza datelor,* cursul oferă contexte pentru interpretarea indicatorilor, ponderilor, pragurilor, seriilor statistice și limitelor inferenței. Pentru *informatică,* sunt integrate pro-

blematica interoperabilității, guvernanței datelor, securității cibernetice, sistemelor automatizate și responsabilității digitale. În acest mod, studiile europene devin o platformă de aplicare interdisciplinară și nu un domeniu izolat de specializarea principală a studentului.

O atenție specială este acordată Republicii Moldova, întrucât integrarea europeană a obținut o relevanță directă pentru dezvoltarea juridică, instituțională, economică și socială a statului. Documentele proiectului EUREIS leagă consolidarea studiilor europene de noul context geopolitic regional și de perspectiva integrării europene a Republicii Moldova. În consecință, materialul urmărește să formeze o înțelegere realistă a aderării, evitând atât prezentarea acesteia ca proces automat, cât și reducerea sa la adoptarea unui volum de legislație europeană. Asocierea, apropierea de *acquis-ul UE*, convergența, integrarea sectorială și aderarea desemnează niveluri și procese diferite. Transformarea efectivă presupune corelarea normelor cu instituții competente, resurse, personal calificat, proceduri, date comparabile, mecanisme de control, protecția drepturilor și rezultate verificabile. Din această perspectivă, aderarea reprezintă nu numai accesul la avantajele apartenenței, ci și dobândirea capacității de a participa responsabil la administrarea politicilor, resurselor și bunurilor comune ale Uniunii.

Metodologia didactică adoptată susține trecerea de la memorarea informației la înțelegere, aplicare, analiză și evaluare critică. Prelegerea problematizată este completată prin lectura documentelor oficiale, studii de caz, comparații, interpretarea jurisprudenței, analiza indicatorilor, cartografierea actorilor și competențelor, simularea proceselor decizionale și elaborarea unor produse individuale sau de grup. Fiecare temă conține termeni-cheie, unități de conținut, abilități urmărite, cerințe privind responsabilitatea și autonomia, tabele de sinteză, concluzii, aplicații de seminar și subiecte de autoevaluare. Strategia de evaluare urmărește, la rândul său, trei niveluri: cunoașterea și înțelegerea, aplicarea, respectiv integrarea și evaluarea cunoștințelor.

În elaborarea notelor a fost urmărit principiul rigorii academice și al neutralității analitice. Documentele proiectului EUREIS prevăd promovarea dialogului dintre universitate, administrație, societatea civilă și mass-media și subliniază necesitatea furnizării unei informații lipsite de prejudecăți politice, ideologice sau etnice. În același spirit, cursul nu prezintă integrarea europeană ca evoluție inevitabilă și nici Uniunea Europeană drept construcție lipsită de contradicții. Sunt analizate concomitent avantajele integrării și costurile adaptării, eficiența regulilor comune și dificultățile de implementare, solidaritatea și condiționalitatea, aprofundarea și diferențierea, legitimitatea democratică și complexitatea procesului decizional. Crizele, blocajele, contestarea, Brexitul, disparitățile teritoriale sau tensiunile dintre nivelul european și

cel național sunt tratate ca dimensiuni constitutive ale procesului, necesare pentru o înțelegere matură a Uniunii.

În ansamblu, notele de curs *„Integrarea europeană”* urmăresc să contribuie la realizarea obiectivelor educaționale ale Catedrei Jean Monnet EUREIS prin formarea unei culturi academice europene întemeiate pe cunoaștere verificabilă, interdisciplinaritate, gândire critică și capacitate de aplicare. Ele propun studentului nu un inventar exhaustiv al informațiilor despre Uniunea Europeană, ci o grilă de înțelegere și analiză care poate fi utilizată și după finalizarea disciplinei. Într-o Uniune aflată permanent în transformare și într-o Republică Moldova angajată într-un proces complex de apropiere și aderare, valoarea unei asemenea pregătiri constă în capacitatea de a interpreta schimbarea, de a verifica sursele, de a distinge norma de rezultat și de a participa informat, responsabil și competent la procesele europene.

I. COMPETENȚE GENERALE, PROFESIONALE ȘI REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII

COMPETENȚE GENERALE (CG)	**REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII (RI)** ***Absolventul/ candidatul la atribuirea calificării poate***
CG1. Interpretarea informațiilor colectate privind procesele și evenimentele politice	**RI 1.** sistematiza informații privind evenimente, politici și evoluții relevante din domeniul relațiilor internaționale pentru a aprecia fenomenele politice internaționale.
CG 2. Asistarea procesului decizional în activitatea instituțiilor și organizațiilor social-politice	**RI 2.** evalua sarcinile și determina activitățile necesare gestiunii afacerilor externe prin corelare cu cadrul normativ și de politici externe.
CG 4. Gestionarea acțiunilor de implementare a obiectivelor politicii interne și externe	**RI 4.** identifica obiectivele politicii interne și externe a statului reieșind din contextul național și internațional.
COMPETENȚE PROFESIONALE (CP)	**REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII (RI)**
CP 2. Promovarea intereselor naționale pe arena internațională	**RI 7.** identifica prioritățile naționale în vederea dezvoltării strategiilor eficiente de politică externă. **RI 8.** formula căile de impulsionare a cooperării regionale și internaționale.
CP 3. Implementarea politicii statului privind dezvoltarea relațiilor de parteneriat, bună vecinătate, cooperare regională și conviețuire pașnică	**RI 10**. determina traseul și dinamica exprimării și implementării obiectivelor naționale în cadrul promovării relațiilor cu actorii internaționali.
CP 5. Consiliere în domeniul afacerilor externe	**RI 13.** examina tendințele, perspectivele și consecințele proceselor și evenimentelor din domeniul relațiilor internaționale.

Notă. Competențele și rezultatele învățării vor fi însoțite de cod și număr de ordine conform Standardului de calificare.

II. STRATEGII DE EVALUARE

Cu privire la formele de organizare a instruirii

Pentru realizarea finalităților educaționale ale disciplinei *„Integrarea europeană”* vor fi utilizate forme de organizare a instruirii care asigură îmbinarea sistematică a cunoștințelor teoretice cu analiza aplicativă: prelegere introductivă, prelegere tematică curentă, prelegere de sinteză, seminar de aprofundare, seminar aplicativ și seminar integrativ.

Disciplina „Integrarea europeană" este orientată spre înțelegerea sistemică a procesului de constituire, dezvoltare și funcționare a Uniunii Europene, de la geneza ideii de unitate europeană și instituționalizarea proiectului comunitar până la configurația contemporană a Uniunii și procesul de aderare a Republicii Moldova. Cursul urmărește integrarea dimensiunilor *istorice, teoretice, juridice, instituționale, economice, sociale, teritoriale, ecologice, energetice, digitale, de justiție și securitate,* astfel încât studenții să poată interpreta integrarea europeană nu ca o succesiune de tratate și instituții, ci ca un proces complex de transformare normativă, instituțională și societală.

O atenție deosebită va fi acordată delimitării conceptelor fundamentale ale integrării europene, paradigmelor teoretice, ordinii juridice și valorice a Uniunii, distribuției competențelor, arhitecturii instituționale, procesului decizional și mecanismelor de implementare, monitorizare, control și responsabilizare. În continuare, vor fi analizate piața internă și Uniunea Economică și Monetară, dimensiunea socială, educațională, științifică și culturală, politica de coeziune și cooperarea transfrontalieră, tranziția ecologică, securitatea energetică și transformarea digitală, spațiul de libertate, securitate și justiție, precum și Politica Externă și de Securitate Comună și Politica de Securitate și Apărare Comună. Ultimele teme sunt consacrate extinderii Uniunii, Politicii Europene de Vecinătate și procesului de integrare europeană a Republicii Moldova.

Disciplina este construită pe principiul trecerii de la *cunoaștere la analiză și de la analiza normelor și instituțiilor la evaluarea rezultatelor acestora*. Studenții vor fi orientați să distingă adoptarea unei norme de aplicarea sa efectivă, armonizarea de convergență, cooperarea de integrare, supranaționalitatea de interguvernamentalism, competența Uniunii de competența statelor membre, alocarea resurselor de efectul politicii și participarea sectorială de calitatea de stat membru. În acest mod, cursul contribuie la dezvoltarea capacității de interpretare critică a informațiilor juridice, politice, economice, statistice și mediatice referitoare la Uniunea Europeană.

Pentru Republica Moldova, cursul are o dimensiune aplicativă pronunțată. Statutul de țară candidată și desfășurarea procesului de aderare impun înțelegerea diferenței dintre asociere, aliniere la *acquis*, convergență, integrare sectorială și participarea deplină la instituțiile și politicile Uniunii. Studenții vor analiza modul în care transpunerea normelor europene trebuie corelată cu dezvoltarea capacității administrative, implementarea, monitorizarea, protecția drepturilor, gestionarea resurselor și comunicarea publică.

Pe parcursul disciplinei, studenții vor fi stimulați să aplice metode de analiză adecvate nivelului de licență: studiul de caz, analiza comparată, analiza tratatelor și a actelor juridice ale UE, interpretarea jurisprudenței și a documentelor instituționale,

analiza indicatorilor și hărților, cartografierea actorilor și competențelor, construirea logicii de intervenție, analiza scenariilor, evaluarea impactului și formularea recomandărilor. Această orientare este în concordanță cu nivelul 6 CNC, care presupune cunoștințe avansate, înțelegerea critică a principiilor și dezvoltarea autonomiei în aplicarea cunoștințelor.

Strategiile didactice aplicate

Strategiile didactice derivă din caracterul interdisciplinar al disciplinei și combină metodele de predare teoretică cu activități centrate pe analiză, aplicare și dezvoltarea autonomiei studentului. Vor fi utilizate prelegerea problematizată, explicația conceptuală, lectura ghidată, analiza documentelor oficiale ale UE, analiza comparativă, studiul de caz, analiza jurisprudenței, dezbaterea academică, cartografierea actorilor și competențelor, interpretarea datelor și indicatorilor, simularea proceselor decizionale, activitatea individuală și activitatea în echipă.

Conceptele și paradigmele teoretice vor fi corelate cu studii de caz privind instituționalizarea proiectului comunitar, reformele tratatelor, funcționarea instituțiilor și procesului decizional, piața internă și zona euro, mobilitatea academică, politica de coeziune, cooperarea transfrontalieră, tranziția ecologică și digitală, Schengen, migrația și cooperarea judiciară, PESC și PSAC, extinderea Uniunii și procesul de aderare a Republicii Moldova. În funcție de profilul programului de studii, aplicațiile vor valorifica perspective juridice, jurnalistice, economice, administrative, matematice, informatice și comunicaționale.

La finalul disciplinei, studentul trebuie să poată formula o interpretare coerentă și argumentată asupra integrării europene, să identifice corect instituția, competența și procedura relevante, să analizeze relația dintre norme, politici și rezultate și să aprecieze critic oportunitățile, obligațiile și transformările asociate procesului de integrare europeană a Republicii Moldova.

Strategiile de evaluare a rezultatelor academice

Evaluarea rezultatelor academice se realizează prin evaluare continuă, evaluări periodice, evaluarea lucrului individual și evaluare finală, în concordanță cu finalitățile disciplinei și cu prevederile instituționale privind evaluarea randamentului academic.

Evaluarea continuă se realizează în cadrul seminarelor prin răspunsuri argumentate, participare la dezbateri, analiza documentelor și studiilor de caz, interpretarea indicatorilor, rezolvarea situațiilor-problemă, prezentări și activități aplicative. Evaluarea urmărește nu numai reproducerea informațiilor, ci și utilizarea corectă a

conceptelor, identificarea sursei și competenței, formularea argumentelor și capacitatea de aplicare a cunoștințelor.

Evaluarea periodică se realizează prin lucrări de control/testări semestriale. Itemii vor fi structurați pe trei niveluri de complexitate:

1. **cunoaștere și înțelegere** – definirea și explicarea conceptelor, instituțiilor, normelor și proceselor;
2. **aplicare** – utilizarea conceptelor și regulilor în analiza unui caz, document, indicator sau problemă;
3. **integrare și evaluare** – corelarea mai multor dimensiuni ale cursului și formularea unei concluzii sau recomandări argumentate.

Evaluarea lucrului individual va valorifica produsele prevăzute în temele notelor de curs: eseu analitic, studiu de caz, fișă de analiză, hartă conceptuală sau instituțională, analiză comparativă, dosar teritorial, proiect de intervenție, analiză juridico-interdisciplinară sau alte produse formative stabilite de titularul disciplinei. Se vor aprecia corectitudinea conceptuală, calitatea surselor, coerența argumentării, aplicarea metodologiei, relevanța concluziilor și respectarea normelor de integritate academică.

Evaluarea sumativă finală se desfășoară, în conformitate cu planul de învățământ, sub formă de **examen scris**. Subiectele vor evalua capacitatea studentului de a defini și explica concepte, de a aplica instrumente de analiză și de a integra cunoștințele dobândite pentru interpretarea funcționării Uniunii Europene și a procesului de integrare europeană a Republicii Moldova.

Aprecierea rezultatelor academice se realizează potrivit baremelor și criteriilor stabilite la nivel instituțional.

Structura evaluării finale

La stabilirea notei finale se iau în considerare	Ponderea în nota finală
Evaluarea semestrială – total	**60%**
Participarea și evaluarea curentă la seminare: dezbateri, studii de caz, analiza documentelor și activități aplicative	18%
Testări periodice / lucrări de control	18%
Activități și produse ale lucrului individual	24%
Examenul final	**40%**
Total	**100%**

Modalitatea de calcul a notei finale

Evaluarea finală se realizează prin examen scris, utilizând două subiecte, fiecare structurat pe trei niveluri de complexitate: **cunoaștere și înțelegere, aplicare și integrare/evaluare**.

Nota finală = Nota semestrială × 60% + Nota de la examen × 40%.

Nota semestrială = 0,30 × media evaluărilor la seminar + 0,30 × media celor două testări semestriale + 0,40 × nota pentru lucrul individual.

- **30%** din nota semestrială × 60% = 18% din nota finală – evaluarea la seminare;
- **30%** din nota semestrială × 60% = 18% din nota finală – cele două testări semestriale;
- **40%** din nota semestrială × 60% = 24% din nota finală – lucrul individual.

Prin urmare, **nota finală** = 0,18 × media seminarelor + 0,18 × media testărilor + 0,24 × nota pentru lucrul individual + 0,40 × nota examenului.

Exemplu de test sumativ:

Pentru examen la disciplina **Integrarea europeană**

Program: Specialitatea Drept, ciclul I, Licență

Subiectul I. Fundamentele juridico-instituționale și procesul decizional al Uniunii Europene

1.1 Definiți principiul atribuirii competențelor și explicați semnificația acestuia pentru funcționarea Uniunii Europene (3 p.).

1.2 Explicați rolurile Parlamentului European, Consiliului Uniunii Europene și Comisiei Europene în procesul decizional al UE (5 p.).

1.3 Evaluați relația dintre adoptarea unei norme europene, implementarea acesteia la nivel național și mecanismele de monitorizare, control și responsabilizare (7 p.).

Subiectul II. Integrarea europeană a Republicii Moldova

2.1 Prezentați principalele etape ale evoluției relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, de la asociere la procesul de aderare **(3 p.).**

2.2 Explicați diferența dintre armonizarea legislativă, convergența instituțională și implementarea efectivă a acquis-ului Uniunii Europene **(5 p.).**

2.3 Analizați principalele oportunități și responsabilități ale Republicii Moldova în procesul de aderare la Uniunea Europeană **(7 p.).**

Baremul de conversie a punctajului în note

Nota	**10**	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**
Punctaj	30–29	28–26	25–19	18–12	11–9	8–6	5–4	3	2	1

“ “_____2026 Examinator _____

III. TEMATICA ȘI REPARTIZAREA ORIENTATIVĂ A ORELOR

Nr. d/o	Unități de conținut	Ore					
		Curs		Seminar		Lucrul individual	
1.		Cu frecvență	f/r*	Cu frecvență	f/r*	Cu frecvență	f/r*
2.	Fundamentele istorico-conceptuale ale integrării europene: geneza ideii de unitate europeană și premisele integrării postbelice	2	1	2	1	-	6
3.	Instituționalizarea proiectului comunitar european: de la Declarația Schuman la Actul Unic European	2	1	2	1	4	6
4.	Constituirea și transformarea Uniunii Europene: de la Tratatul de la Maastricht la configurația contemporană	2	1	2	1	4	6
5.	Paradigme teoretice și modele explicative ale integrării europene	2	1	2	1	4	6
6.	Fundamentele juridice și valorice ale Uniunii Europene: tratatele, ordinea juridică și drepturile fundamentale	2	1	2	1	4	6
7.	Arhitectura instituțional-politică și mecanismele de reprezentare și decizie ale Uniunii Europene	2	1	2	1	6	6
8.	Procesul decizional și mecanismele de implementare, control și responsabilizare în Uniunea Europeană	2	1	2	1	4	6

9.	Integrarea economică europeană: piața internă, Uniunea Economică și Monetară și guvernanța economică	2	1	2	1	4	6
10.	Dimensiunea socială, educațională, științifică și culturală a integrării europene: politici și oportunități pentru tineri	2	1	2	1	4	6
11.	Dimensiunea teritorială a integrării europene: politica de coeziune, rolul regiunilor și cooperarea transfrontalieră	2	1	2	1	6	6
12.	Tranziția ecologică, securitatea energetică și transformarea digitală a Uniunii Europene	2	1	2	1	4	6
13.	Spațiul de libertate, securitate și justiție: integrarea europeană în domeniul afacerilor interne și al cooperării judiciare	2	1	2	1	4	6
14.	Dimensiunea externă și de securitate a integrării europene: PESC și PSAC	2	1	2	1	4	6
15.	Extinderea Uniunii Europene și politica europeană de vecinătate: condiționalitate, diferențiere și perspective de integrare	2	1	2	1	4	6
16.	Integrarea europeană a Republicii Moldova: de la asociere și convergență la procesul de aderare	2	1	2	1	4	6
Total		**30**	**15**	**30**	**15**	**60**	**90**

* pentru specialitățile cu frecvență redusă

IV. COMPETENȚE GENERALE, PROFESIONALE ȘI REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII

COMPETENȚE GENERALE (CG)	REZULTATELE ÎNVĂȚĂRII (RI)
CG 1. Interpretarea informațiilor colectate privind procesele și evenimentele politice	**RI 1.** sistematiza informații privind evenimente, politici, evoluții relevante din domeniul relațiilor internaționale pentru a aprecia fenomenele politice internaționale
CG 2. Asistarea procesului decizional în activitatea instituțiilor și organizațiilor social-politice	**RI 2.** evalua sarcinile și determina activitățile necesare gestiunii afacerilor externe prin corelare cu cadrul normativ și de politici externe
CG 4. Gestionarea acțiunilor de implementare a obiectivelor politicii interne și externe	**RI 4**. identifica obiectivele politicii interne și externe a statului reieșind din contextul național și internațional
COMPETENȚE PROFESIONALE (CP)	
CP 2. Promovarea intereselor naționale pe arena mondială	**RI 7.** identifica prioritățile naționale în vederea dezvoltării strategiilor eficiente de politică externă
	RI 8. formula căile de impulsionare a cooperării regionale și internaționale
CP 3. Implementarea politicii statului pentru stabilirea relațiilor de parteneriat, bună vecinătate și conviețuire pașnică	**RI 10.** determina traseul și dinamica exprimării și implementării obiectivelor naționale în cadrul promovării relațiilor cu actorii internaționali
CP 5. Consiliere în domeniul afacerilor externe	**RI 13.** examina tendințele, perspectivele și consecințele proceselor și evenimentelor din domeniul relațiilor internaționale

***Notă**. Competențele și rezultatele învățării vor fi însoțite de cod și număr de ordine conform Standardului de calificare.*

Tema 1. FUNDAMENTELE ISTORICO-CONCEPTUALE ALE INTEGRĂRII EUROPENE: GENEZA IDEII DE UNITATE EUROPEANĂ ȘI PREMISELE INTEGRĂRII POSTBELICE

Termeni-cheie: *Europa; identitate europeană; unitate europeană; cooperare interguvernamentală; integrare europeană; supranaționalitate; interguvernamentalism; armonizare; convergență; europenizare.*

Unități de conținut

1. Europa ca spațiu geografic, istoric, cultural și politic.
2. Geneza și evoluția proiectelor de unitate europeană: de la reprezentările antice și medievale la proiectele moderne, interbelice și federaliste.
3. Premisele istorice, socioeconomice și politice ale integrării europene postbelice
4. Conceptele fundamentale ale integrării europene: cooperare, integrare, regionalism, supranaționalitate, interguvernamentalism, armonizare, convergență și europenizare.
5. Formele și etapele integrării economice și politice și relevanța lor pentru viața cotidiană: de la zona de liber schimb la piața internă, uniunea economică și monetară și cooperarea politică.

Abilități

- definește Europa ca realitate geografică, istorică, culturală și politică și o delimitează de Uniunea Europeană și de celelalte organizații europene;
- explică raportul dintre identitatea europeană, identitățile naționale și diversitatea civilizațională;
- identifică proiectele majore de unitate europeană și compară obiectivele, actorii, mecanismele și limitele acestora;
- analizează relația dintre distrugerile războiului, reconstrucția economică, problema germană, Războiul Rece și opțiunea pentru integrarea postbelică;
- distinge cooperarea, integrarea, regionalismul, supranaționalitatea, interguvernamentalismul, armonizarea, convergența și europenizarea;
- compară formele integrării economice și politice și explică efectele lor asupra cetățenilor, profesiilor, întreprinderilor și administrațiilor;
- interpretează critic surse istorice, juridice, mediatice, statistice și digitale relevante pentru integrarea europeană.

Responsabilitate și autonomie. Studentul selectează și confruntă surse istorice și științifice, evită explicațiile teleologice, distinge premisele de cauzele imediate și faptele de interpretări, formulează concluzii argumentate și utilizează autonom conceptele temei pentru a analiza procese contemporane de cooperare, integrare și adaptare europeană.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, lectură ghidată, analiză de document, cronologie colaborativă, hartă conceptuală, studiu de caz, interpretarea indicatorilor, verificarea informațiilor, modelare schematică, dezbatere și aplicații pentru drept, jurnalism, economie, matematică, informatică, filologie și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Integrarea europeană reprezintă unul dintre procesele majore care au modelat evoluția Europei contemporane. Acest proces nu se limitează la relațiile diplomatice dintre state și la activitatea instituțiilor Uniunii Europene, ci influențează domenii apropiate vieții cotidiene și viitoarei activități profesionale, precum circulația persoanelor și a bunurilor, recunoașterea calificărilor, protecția consumatorilor, standardele de calitate, securitatea datelor, funcționarea întreprinderilor, cooperarea universitară și modernizarea administrației publice. Înțelegerea acestui proces necesită însă cunoașterea originilor sale istorice și a conceptelor prin care poate fi explicat.

Tema se fundamentează pe două întrebări esențiale: cum a evoluat ideea unei Europe unite și de ce, după cel de-al Doilea Război Mondial, unele state europene au ales integrarea instituționalizată, depășind formele tradiționale de cooperare diplomatică? Răspunsurile nu pot fi desprinse dintr-o singură cauză. Integrarea europeană postbelică a devenit posibilă prin asocierea mai multor factori: amploarea distrugerilor provocate de război, necesitatea reconstrucției economice, reconcilierea franco-germană, începutul Războiului Rece, preocuparea pentru securitatea Europei Occidentale, consolidarea regimurilor democratice și căutarea unor mecanisme capabile să transforme interdependența dintre state într-o relație stabilă și pașnică.

Europa nu a constituit niciodată un spațiu complet omogen. Continentul s-a format prin suprapunerea unor tradiții istorice, culturale, juridice, religioase și politice diferite. De aceea, ideea unității europene a avut semnificații variate de-a lungul timpului: ordine imperială, comunitate religioasă, echilibru între puteri, proiect de pace, federație a statelor sau cooperare economică. Aceste proiecte istorice nu trebuie considerate etape care au condus în mod inevitabil la Uniunea Europeană. Ele au formulat probleme care au rămas actuale: cum poate fi prevenit războiul, cum pot coopera statele fără a-și pierde identitatea, cine adoptă regulile comune și cum sunt partajate competențele între nivelul național și cel european. În acest context, este importantă delimitarea dintre Europa și Uniunea Europeană. Europa este o realitate geografică, istorică, culturală și politică mai largă, în timp ce Uniunea Europeană este o construcție juridico-instituțională întemeiată pe tratate și alcătuită din state, care au decis să exercite în comun anumite competențe. Totodată, trebuie deosebite ideea europeană, proiectele de unitate, cooperarea dintre state și integrarea propriu-zisă. Cooperarea presupune coordonarea acțiunilor între guverne, în timp ce integrarea creează reguli, proceduri, instituții și obligații cu un caracter mai stabil.

Conceptele analizate în această temă — *cooperare, integrare, regionalism, supranaționalitate, interguvernamentalism, armonizare, convergență* și *europenizare* — oferă instrumentele necesare pentru înțelegerea întregului curs și permit formularea unor întrebări precise: cine a adoptat o decizie, în baza cărei competențe,

prin ce procedură, ce efect juridic produce și cum este aplicată la nivel național? Aceste distincții sunt utile atunci când este analizat un document oficial, o știre despre Uniunea Europeană, un indicator statistic, un program de mobilitate, o normă privind protecția datelor sau o reformă realizată în procesul de integrare europeană a Republicii Moldova.

Tema urmărește cinci direcții complementare: definirea Europei ca spațiu plural; evoluția proiectelor de unitate europeană; identificarea premiselor integrării postbelice; explicarea conceptelor fundamentale; analiza formelor integrării economice și politice. Pe parcursul studiului trebuie urmărite trei distincții centrale: dintre unitatea impusă și integrarea voluntară, dintre condițiile istorice și deciziile politice și dintre adoptarea formală a unor norme și transformarea lor în practici instituționale și rezultate concrete. Aceste repere permit înțelegerea integrării europene nu ca succesiune de date și tratate, ci ca proces istoric complex, rezultat din alegeri politice, interese, valori, compromisuri și instituții.

1.1. Europa ca spațiu geografic, istoric, cultural și politic

În sens geografic, Europa reprezintă extremitatea vestică a masei continentale eurasiatice. Spre deosebire de continentele delimitate în mare măsură de oceane, frontiera estică a Europei este convențională și a fost trasată diferit în epoci distincte. Munții Ural, fluviul Ural, Marea Caspică, Caucazul, Marea Neagră și strâmtorile Bosfor și Dardanele funcționează ca repere cartografice, dar nu oferă o separare naturală incontestabilă. De aceea, apartenența europeană a unor teritorii sau state nu poate fi stabilită numai prin coordonate fizice, ci trebuie analizată și prin autoidentificare, continuitate istorică, participare instituțională și raporturi politice. Această constatare are o consecință metodologică importantă: „Europa" trebuie tratată ca o categorie geografică și, simultan, ca o construcție istorică și politică.

Europa nu este sinonimă cu Uniunea Europeană. Continentul cuprinde state care nu sunt membre ale UE, iar Uniunea nu revendică monopolul asupra identității europene. UE este o organizație de integrare întemeiată pe tratate, cu personalitate juridică, instituții, competențe și politici proprii. Consiliul Europei, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa și alte structuri regionale au membri, mandate și mecanisme diferite. Totodată, Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul Europei nu sunt denumiri interschimbabile. Confuzia dintre ele produce erori analitice și mediatice: expresia „*Europa a decis*" nu indică cine a decis, prin ce procedură și cu ce efect juridic.

Europa istorică s-a constituit prin suprapunerea unor moșteniri, nu prin dezvoltarea unei singure civilizații omogene. Lumea greacă a transmis concepte despre

cetățenie, rațiune, dezbatere și *organizarea cetății*; Roma a creat o vastă ordine juridică, administrativă și infrastructurală; Bizanțul a conservat și reinterpretat tradiții greco-romane; creștinismul a produs rețele culturale și instituționale care au depășit frontierele politice; relațiile cu lumea islamică au facilitat conflicte, schimburi comerciale și circulația cunoașterii. Niciuna dintre aceste moșteniri nu trebuie proiectată mecanic asupra Uniunii Europene contemporane. Imperiul Roman a realizat unitate prin expansiune și ierarhie, nu prin consimțământ egal între state. Comunitatea religioasă medievală a oferit un limbaj comun, dar a coexistat cu multiple regate, principate, orașe și jurisdicții. Europa a fost de timpuriu o pluralitate conectată, iar tensiunea dintre unitate și diversitate a devenit una dintre constantele sale istorice.

În Evul Mediu, ideea unei *respublica christiana* sugera existența unei comunități creștine organizate simbolic în jurul autorității spirituale a papalității și al autorității temporale a împăratului. În realitate, competențele se suprapuneau, loialitățile erau fragmentate, iar diferențele dintre creștinismul occidental și cel răsăritean limitau unitatea. Imperiul Carolingian și Sfântul Imperiu Roman au alimentat imaginarul unei ordini continentale, însă nu au creat o structură stabilă comparabilă cu integrarea juridică modernă. Orașele comerciale, universitățile, ordinele religioase și rețelele de drept canonic au generat totuși circulație și forme de cooperare transfrontalieră. Acest trecut explică de ce Europa poate fi descrisă și ca o „rețea de rețele": centre politice autonome au interacționat prin norme, piețe și instituții fără a fi absorbite complet într-un singur stat.

Renașterea, Reforma, revoluția științifică și Iluminismul au diversificat sursele identității europene. Aceste transformări au promovat umanismul, libertatea conștiinței, cercetarea rațională și ideea că puterea trebuie justificată și limitată. Revoluțiile politice și industrializarea au consolidat drepturile individuale, reprezentarea, statul de drept și capacitatea administrativă, dar au produs și noi forme de inegalitate, exploatare și conflict. În aceeași istorie se înscriu colonialismul, comerțul cu sclavi, naționalismul exclusivist, rasismul, autoritarismul și totalitarismele secolului al XX-lea. O caracterizare științifică a Europei nu poate selecta numai moștenirile compatibile cu imaginea normativă actuală. Valorile democratice europene s-au cristalizat și prin contestarea experiențelor distructive. Memoria critică este, din această perspectivă, parte a identității europene, care permite transformarea trecutului în criteriu de responsabilitate și previne prezentarea integrării ca rezultat inevitabil al unei presupuse superiorități civilizaționale.

Pacea de la Westfalia din 1648 este utilizată adesea drept reper pentru consolidarea statului național suveran, deși formarea statelor moderne a fost graduală și neuniformă. Sistemul european ulterior s-a bazat pe diplomație, alianțe și echilibrul puterii. Congresul de la Viena din 1815 și Concertul Europei au introdus consultări

periodice între marile puteri, dar nu au instituit o autoritate comună capabilă să adopte și să aplice reguli obligatorii pentru toate statele. Aceste mecanisme ilustrează cooperarea interstatală, nu integrarea. Statele puteau coordona conduita, însă își păstrau controlul exclusiv asupra deciziei și puteau renunța la angajamente atunci când interesele lor se modificau. Distincția este utilă pentru înțelegerea saltului realizat după 1945: integrarea europeană nu a eliminat statul, dar a transformat anumite relații dintre state din negocieri reversibile în obligații juridice, proceduri permanente și competențe exercitate în comun.

Identitatea europeană nu este o esență etnică, lingvistică sau religioasă unică, dar poate fi analizată prin cel puțin trei dimensiuni:

- *Dimensiunea cultural-istorică,* care se referă la patrimoniu, memorie și experiențe interpretate plural;
- *Dimensiunea civică*, care se întemeiază pe valori și drepturi: demnitate umană, libertate, democrație, egalitate, stat de drept și respectarea drepturilor omului;
- *Dimensiunea practică,* care rezultă din participarea la instituții, mobilitate, educație, cooperare profesională și rezolvarea comună a problemelor.

Identitatea europeană coexistă cu identitățile locale, regionale și naționale; nu funcționează obligatoriu ca substitut al acestora. Formula „*unitate în diversitate*" exprimă o arhitectură a apartenențelor multiple. Din punct de vedere juridic, valorile consacrate în tratatele UE oferă un cadru comun, dar aplicarea lor depinde de instituții și practici. Din punct de vedere social, intensitatea identificării europene variază și poate fi influențată de crize, discursuri politice și experiențe cotidiene. Valorile pe care se întemeiază Uniunea oferă o expresie juridică dimensiunii civice, fără a uniformiza identitățile istorice și culturale [10].

Analiza interdisciplinară examinează identitatea europeană ca fenomen istoric, politic, social și normativ. Identitatea națională și cea europeană sunt analizate într-o relație dialectică: integrarea nu le face automat incompatibile, dar le poate rearticula prin norme, instituții și comunicare publică. Perspectiva postnațională nu presupune dispariția națiunii, ci apariția unui nivel civic suplimentar, în care cetățenii se raportează la drepturi, responsabilități și procese decizionale comune. Această lectură evită două extreme: reducerea Europei la o moștenire culturală fixă și descrierea identității europene ca simplu instrument administrativ. Pentru studenții non-profil, concluzia metodologică este importantă: identitatea nu poate fi măsurată printr-un singur indicator. Sondajele, participarea electorală, mobilitatea, consumul mediatic și încrederea instituțională surprind dimensiuni diferite, iar interpretarea lor cere contextualizare. O asemenea perspectivă este relevantă pentru analiza identității europene ca fenomen plural și dinamic [1].

Europa politică este mai largă decât Uniunea Europeană și nu are un centru unic. Totuși, UE reprezintă cea mai avansată formă de integrare regională de pe continent, deoarece combină reprezentarea statelor cu reprezentarea cetățenilor, dreptul comun cu dreptul național și obiectivele colective cu principiul subsidiarității. Această arhitectură explică de ce Uniunea Europeană nu este nici stat federal clasic, nici organizație internațională obișnuită. Competențele sale sunt atribuite prin tratate, iar statele rămân titulare ale competențelor neatribuite. În același timp, dreptul Uniunii poate produce efecte obligatorii și poate limita conduita statelor în domeniile integrate. Pentru analiză, este mai corect să vorbim despre exercitarea în comun a unor competențe decât despre o „dispariție" generală a suveranității.

Pentru Republica Moldova, apartenența europeană nu trebuie formulată ca alegere simplificată între geografie și politică. Poziționarea geografică, istoria, limba, pluralitatea culturală, instituțiile și orientarea strategică interacționează. Integrarea europeană poate consolida o identitate civică bazată pe drepturi, stat de drept și participare, dar nu înlocuiește automat identitățile existente și nu elimină diferențele sociale. O politică publică responsabilă evită atât idealizarea UE, cât și prezentarea ei ca amenințare uniformizatoare. Astfel, identitatea europeană devine relevantă nu ca etichetă simbolică, ci ca practică instituțională și civică.

Analitic, Europa poate fi examinată prin patru întrebări complementare: unde este situată, cum s-a format, ce elemente pot fi considerate comune și cum este organizată pluralitatea sa politică. Niciuna nu oferă singură o definiție suficientă. Geografia fără istorie ignoră caracterul convențional al frontierelor; istoria fără perspectivă critică produce mitologii; cultura fără pluralism confundă unitatea cu uniformitatea; politica fără precizie instituțională identifică Europa cu UE. Integrarea europeană devine inteligibilă numai prin corelarea acestor dimensiuni.

Europa poate fi analizată și ca spațiu al circulației cunoașterii. Universitățile medievale, traducerile, tiparul, academiile, societățile științifice și rețelele profesionale au creat comunități care depășeau frontierele politice. Această dimensiune nu a eliminat rivalitățile, dar a produs limbaje comune, proceduri de validare și standarde intelectuale. În epoca modernă, cooperarea științifică, recunoașterea calificărilor și mobilitatea academică au devenit componente ale europenizării. Analogia ajută la înțelegerea Europei ca spațiu de interoperabilitate culturală și instituțională, dar trebuie completată cu problema accesului: cine participă la rețele, cine stabilește standardele și cum sunt reduse inegalitățile dintre centre și periferii.

Dimensiunea politică a identității europene include și ideea constituționalismului plural. Statele păstrează constituții, tradiții juridice și instituții distincte, iar nivelul european adaugă un cadru comun de drepturi, competențe și control. Relația nu este lipsită de tensiuni: instanțele și guvernele pot interpreta diferit limitele autorității

comune, iar invocarea identității constituționale poate proteja diversitatea sau poate fi utilizată pentru a evita obligațiile. Analiza trebuie să distingă conflictul legitim de competențe de contestarea valorilor fundamentale.

Măsurarea identității europene prezintă dificultăți metodologice. Răspunsul la întrebarea „*vă simțiți european*?" depinde de formulare, moment, context politic și posibilitatea identităților multiple. Indicatorii de mobilitate, consum mediatic sau încredere instituțională nu măsoară același fenomen. Eșantionarea, ponderarea și comparabilitatea traducerilor pot modifica rezultatele, iar datele digitale pot amplifica vocile cele mai active fără a reprezenta populația. Un studiu riguros combină sondaje, interviuri, analiză de discurs și date comportamentale, declarând limitele fiecărei surse. Prin urmare, identitatea europeană trebuie tratată ca o construcție multidimensională, nu ca un răspuns binar sau ca un scor autosuficient [1].

Tabelul 1. Dimensiunile analitice ale Europei și utilizarea lor interdisciplinară

Dimensiune	Întrebarea principală	Elemente de analiză	Utilitate profesională
Geografică	Unde este situată Europa?	Limite convenționale, vecinătăți, state transcontinentale	Definirea corectă a populației și a spațiului analizat
Istorică	Cum s-a format?	Moșteniri, rupturi, conflicte, circulația ideilor	Contextualizarea normelor, datelor și narațiunilor
Culturală	Ce poate fi considerat comun?	Patrimoniu, limbi, religii, valori, identități multiple	Evitarea stereotipurilor și analiza discursului identitar
Politică	Cum este organizată pluralitatea?	State, organizații, drept, cooperare și integrare	Identificarea actorului, competenței și efectului juridic

1.2. Geneza și evoluția proiectelor de unitate europeană

Istoria ideii de Europă trebuie diferențiată de istoria proiectelor de unitate și de istoria integrării efective. O idee poate exprima apartenență culturală sau reflecție filosofică fără a propune instituții. Un proiect formulează obiective, actori și mecanisme pentru organizarea continentului. Integrarea începe atunci când statele creează reguli, instituții și obligații durabile. Această distincție previne interpretarea teleologică potrivit căreia toate experiențele anterioare ar fi condus inevitabil la Uniunea Europeană. Imperiile, alianțele, tratatele de pace și mișcările federaliste au răspuns unor contexte diferite și au avut finalități diferite. Ele sunt relevante nu ca „etape" obligatorii, ci ca repertoriu de probleme și soluții: cum poate fi limitată violența dintre state, cine adoptă regulile comune, cum este reprezentată populația și

ce competențe rămân la nivel național. Evoluția europeană poate fi astfel citită ca trecere lentă de la unitatea impusă la cooperarea voluntară și, ulterior, la integrarea instituționalizată.

Antichitatea și Evul Mediu au oferit imagini ale unității, dar nu modele de integrare voluntară între state suverane. Imperiul Roman a unificat teritorii prin cucerire, administrație și drept; proiectul carolingian și Sfântul Imperiu Roman au urmărit restaurarea simbolică a unei ordini creștine; papalitatea și imperiul au revendicat autoritate universală, fără a elimina pluralitatea politică. În secolul al XV-lea, *regele George de Poděbrady al Boemiei* a propus o alianță permanentă a principilor creștini, cu adunare și mecanisme de soluționare a disputelor. Inițiativa este importantă deoarece mută accentul de la hegemonie spre asociere, dar rămânea cuplată de apărarea confesională și de ordinea dinastică. Pentru analiza contemporană, criteriul decisiv este consimțământul: integrarea europeană modernă se bazează pe tratate negociate și ratificate, pe egalitatea juridică a statelor și pe proceduri care pot fi contestate și reformate, nu pe legitimitate imperială sau religioasă.

În secolele al XVII-lea și al XVIII-lea, proiectele de pace au devenit mai sistematice. *Émeric Crucé* a imaginat o adunare permanentă a suveranilor și arbitraj pentru prevenirea războaielor. *William Penn* a propus o dietă europeană în care statele să fie reprezentate și disputele să fie soluționate juridic. *Abatele de Saint-Pierre* a elaborat un proiect de pace perpetuă bazat pe o uniune a statelor, iar *Jean-Jacques Rousseau* a discutat critic fezabilitatea acestuia. *Immanuel Kant* a formulat ideea unui „*foedus pacificum"*, o federație a statelor libere orientată spre pace, nu un stat universal coercitiv. Aceste proiecte au introdus trei elemente care vor reapărea în construcția europeană:

a) instituția permanentă,

b) regula comună,

c) soluționarea pașnică a disputelor.

Limita lor era lipsa unei baze politice și sociale capabile să transforme planul intelectual în angajament obligatoriu. Aceste proiecte au formulat arhitecturi normative, dar nu au creat interdependențele și instituțiile necesare aplicării.

Secolul al XIX-lea a combinat naționalismul, liberalismul, socialismul și federalismul. *Saint-Simon* a susținut reorganizarea Europei prin instituții reprezentative și cooperare economică; *Giuseppe Mazzini* a asociat emanciparea națiunilor cu solidaritatea europeană; *Pierre-Joseph Proudhon* a criticat centralizarea și a promovat o ordine federală; *Victor Hugo* a popularizat formula „*Statele Unite ale Europei*". Aceste viziuni au apărut într-o perioadă în care statul-națiune devenea principalul cadru al cetățeniei și mobilizării politice. Anume succesul naționalizării

societăților a redus fezabilitatea unei autorități continentale. Concertul Europei și conferințele diplomatice ofereau cooperare, iar uniunile poștale sau tehnice demonstrau posibilitatea standardizării, însă logica dominantă rămânea echilibrul de putere. Ideea europeană a dobândit un limbaj politic mai clar, dar nu a depășit contradicția dintre solidaritatea continentală și suveranitatea considerată indivizibilă.

Primul Război Mondial a transformat problema unității europene. Distrugerile, prăbușirea imperiilor, noile frontiere, datoriile și slăbirea poziției continentului în economia mondială au făcut ca „Europa" să fie percepută nu doar ca moștenire, ci ca proiect necesar. Societatea Națiunilor urmărea securitate colectivă la scară universală, dar depindea de voința statelor și nu dispunea de mecanisme suficient de puternice pentru a împiedica revizionismul. Fragmentarea economică, protecționismul și instabilitatea monetară au alimentat argumentul că pacea politică necesită cooperare economică. Antonella Braga menționează că, între 1919 și 1930, dezbaterea despre unitatea europeană a fost lansată de cercul unor gânditori izolați și a implicat intelectuali, economiști, jurnaliști, mișcări militante și membri ai elitelor guvernamentale. Europa a devenit un program public, chiar dacă nu reprezenta un proiect instituțional matur. Dezbaterea a dobândit astfel o dimensiune publică și transnațională, nu numai diplomatică [2].

Richard Coudenhove-Kalergi a oferit perioadei interbelice unul dintre cele mai influente proiecte. Mișcarea Pan-Europa și Uniunea Paneuropeană, fondată în 1923, propuneau asocierea statelor continentale, reconcilierea franco-germană și cooperarea economică. Proiectul respingea hegemonia unei singure puteri și imagina o confederație deschisă națiunilor europene. Coudenhove-Kalergi a intuit legătura dintre resursele industriale franco-germane și pace, idee care va căpăta o formă instituțională după 1950. Totuși, delimitarea geografică și raportul cu Regatul Unit, Uniunea Sovietică și coloniile rămâneau controversate. Mișcarea depindea de elite și nu dispunea de mecanisme juridice pentru a obliga statele. Relevanța sa constă mai ales în transformarea „*europeismului*" într-o mobilizare organizată, cu congrese, simboluri și rețele transnaționale, precum și în formularea unei legături explicite între pace, economie și instituții comune. Importanța istorică a mișcării constă în asocierea explicită dintre reconciliere, economie și organizare politică regională [2].

În 1929, ministrul francez *Aristide Briand* a prezentat în cadrul Societății Națiunilor ideea unei legături federale între statele europene, iar memorandumul din 1930 a încercat să-i ofere conținut. Propunerea sublinia solidaritatea, consultarea politică și apropierea economică, dar păstra suveranitatea statelor și prioritatea Societății Națiunilor. Ambiguitatea termenului „*federal*" a permis susținerea proiec-

tului de către actori cu viziuni diferite, dar a împiedicat clarificarea competențelor. Unele guverne se temeau de dominarea franceză, altele de excluderea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sau de slăbirea organizației universale. Marea Criză Economică (1929-1933) a favorizat protecționismul, iar ascensiunea regimurilor autoritare a redus spațiul compromisului. *Planul Briand* a eșuat, dar a demonstrat că proiectul european ajunsese pe agenda diplomatică. Lecția sa este că o formulă politică atractivă nu produce integrare dacă nu precizează cine decide, ce obligații apar și cum sunt aplicate. Eșecul proiectului confirmă că vocabularul federal nu este suficient în absența unei distribuții clare a competențelor și a unei voințe politice stabile [2].

Anii 1930 și cel de-al Doilea Război Mondial au radicalizat federalismul european. Pentru numeroși opozanți ai fascismului și nazismului, revenirea la suveranitatea nelimitată a statelor după război risca să reproducă rivalitățile. *Mișcarea britanică Federal Union*, grupurile rezistenței și proiectele elaborate în exil au imaginat o federație democratică, cu instituții comune, protecția drepturilor și competențe în domenii precum securitatea și economia. Colecția editată de *Walter Lipgens* documentează pluralitatea acestor planuri între 1939 și 1945, care nu formau o doctrină unică, dar împărtășeau convingerea că pacea durabilă necesită mai mult decât alianțe temporare. Războiul a schimbat astfel statutul federalismului: din ideal moral sau proiect diplomatic, el a devenit program de reconstrucție și alternativă la ordinea naționalistă. Documentele perioadei atestă diversitatea planurilor și preocuparea comună pentru instituții democratice capabile să prevină revenirea conflictului [3].

Manifestul de la Ventotene, redactat în 1941 de *Altiero Spinelli* și *Ernesto Rossi*, a reprezentat un punct de cotitură. Autorii au susținut că linia de separație politică decisivă nu mai trece doar între stânga și dreapta, ci între cei care urmăresc restaurarea suveranității naționale absolute și cei care propun o federație europeană. Noutatea nu consta exclusiv în idealul federal, ci în transformarea sa într-o prioritate de acțiune politică. Manifestul lega pacea de instituții capabile să exercite competențe reale și critica simpla cooperare dintre guverne. Totuși, integrarea postbelică nu a urmat integral programul federalist. Eșecul Comunității Europene de Apărare și preferința pentru integrare sectorială au arătat că statele acceptau mai ușor transferuri limitate și concrete decât o constituție federală imediată. Această tensiune dintre finalitatea federală și metoda graduală va marca întreaga construcție europeană. Manifestul rămâne un reper al federalismului european, chiar dacă integrarea postbelică a urmat o cale graduală și sectorială, nu o constituire federală imediată [3].

Integrarea nu este sinonimă cu federalizarea, deși cele două procese se pot intersecta. „*Integrarea*” desemnează constituirea unui spațiu comun prin reguli, po-

litici și instituții, în timp ce „*federalizarea*" presupune distribuirea constituțională a autorității într-o entitate federativă. Unele proiecte istorice au urmărit o federație europeană imediată; altele au propus confederații, arbitraj, cooperare economică sau instituții sectoriale. Această pluralitate arată că *„unitatea europeană"* nu a avut o singură semnificație. Pentru analiza fiecărui proiect trebuie precizate finalitatea, nivelul de autoritate comună, reprezentarea statelor și a cetățenilor, mecanismul de aplicare și posibilitatea retragerii.

Din perspectiva istoriei ideilor, proiectele europene au evoluat de la pacea între suverani la reprezentarea cetățenilor, de la arbitraj la jurisdicție, de la reducerea conflictului la producerea de bunuri publice și de la solidaritatea morală la proiectarea unor obligații juridice. Niciun autor și niciun plan nu poate fi considerat „inventatorul" UE. Construcția postbelică a selectat și combinat elemente provenite din federalism, funcționalism, cooperare economică și diplomație. Continuitatea există la nivelul problemelor și al vocabularului, nu al unei succesiuni predeterminate. Pentru cercetare, este utilă comparația pe criterii: scop, membri, instituții, procedură de decizie, raport cu suveranitatea și mecanism de aplicare. Această grilă permite evaluarea proiectelor fără a le judeca exclusiv prin rezultatul cunoscut ulterior.

În paralel cu marile proiecte politice, secolul al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea au cunoscut cooperări tehnice care au creat infrastructuri comune: uniuni poștale și telegrafice, convenții privind navigația, standarde de măsurare și conferințe sanitare. Aceste aranjamente nu urmăreau o federație, dar demonstrau că problemele transfrontaliere pot fi administrate prin reguli, secretariate și expertiză, care au contribuit la normalizarea ideii că suveranitatea nu exclude obligații permanente. Abordările funcționale postbelice vor valorifica această logică: cooperarea într-un sector concret poate genera încredere și necesitatea coordonării în sectoare conexe. Totuși, cooperarea tehnică poate rămâne depolitizată doar aparent, deoarece standardele distribuie costuri, avantaje și acces. Pentru informatică, istoria standardizării este relevantă în mod direct; pentru drept, arată evoluția de la convenție la regim instituționalizat.

Abordate retrospectiv, proiectele de unitate a Europei nu formează o succesiune inevitabilă către Uniunea Europeană, au furnizat însă un repertoriu de probleme, concepte și soluții: pace prin arbitraj, reprezentare comună, federalism, cooperare economică, standardizare și instituții permanente. După 1945, o parte dintre aceste idei s-au răspândit într-un context material și politic nou. Anume această convergență dintre repertoriul intelectual și circumstanțele postbelice explică trecerea de la proiect la integrare efectivă.

Tabelul 2. Repere în evoluția proiectelor de unitate europeană

Perioada	Proiecte și autori	Scop dominant	Mecanism propus	Limită principală
Antichitate și Evul Mediu	Imperiul Roman, proiectul carolingian, *respublica christiana*	Ordine și unitate politică sau religioasă	Ierarhie imperială și autoritate universală	Unitate impusă, lipsa consimțământului egal al statelor
Sec. XV–XVIII	Poděbrady, Crucé, Penn, Saint-Pierre, Kant	Pace și soluționarea disputelor	Adunare, dietă, arbitraj, federație a statelor	Lipsa voinței și a mecanismelor de aplicare
Sec. XIX	Saint-Simon, Mazzini, Proudhon, Hugo	Solidaritate și reorganizare politică	Reprezentare, cooperare și federalism	Ascensiunea statului-națiune și rivalitățile de putere
1919-1930	Paneuropa și Planul Briand	Reconciliere și cooperare economică	Confederație, consultare, uniune regională	Ambiguitate instituțională, protecționism și criză
1939-1945	Federal Union, rezistența europeană, Manifestul de la Ventotene	Pace democratică postbelică	Federație cu competențe reale	Realizarea amânată și pluralitatea opțiunilor postbelice

1.3. Premisele istorice, socioeconomice și politice ale integrării postbelice

Noțiunea de „*premisă*” trebuie utilizată cu precizie. O premisă este o condiție care face posibilă sau mai probabilă o evoluție, fără a o determina mecanic. Distrugerile celui de-al Doilea Război Mondial, nevoia de reconstrucție economică ori teama de un nou conflict nu produceau automat integrare: statele puteau reveni la alianțe tradiționale, la protecționism sau la cooperare diplomatică limitată. Integrarea europeană a rezultat din combinarea unor condiții structurale cu decizii politice, strategii administrative și compromisuri între interese naționale. De aceea, explicația trebuie să fie multicauzală și să evite atât mitul inevitabilității, cât și reducerea construcției europene la inițiativa câtorva personalități.

Prima premisă a integrării europene a fost experiența radicală a celui de-al Doilea Război Mondial. Pierderile umane, distrugerea orașelor și infrastructurilor,

deplasările de populație, penuria și dezorganizarea schimburilor au delegitimat ideea că echilibrul de putere și naționalismul competitiv puteau asigura stabilitatea continentului. Reconstrucția nu presupunea numai refacerea capacităților productive, ci și restaurarea încrederii, a legalității și a vieții democratice. Pacea a încetat să fie abordată exclusiv ca absență temporară a războiului și a început să fie legată de instituții, interdependență și reguli capabile să modifice stimulentele statelor. Războiul a accelerat și declinul relativ al Europei în sistemul internațional. Statele Unite și Uniunea Sovietică au devenit centrele principale ale puterii globale, iar statele europene, chiar și cele învingătoare, dispuneau de resurse limitate pentru reconstrucție, apărare și menținerea imperiilor. Integrarea oferea posibilitatea recuperării capacității de negociere și a influenței prin acțiune colectivă. Totuși, procesul inițial a fost occidental, nu paneuropean: divizarea continentului a exclus temporar statele Europei Centrale și de Est de la instituțiile comunitare și a creat două traiectorii politice și economice distincte [4].

A doua premisă fundamentală a integrării europene a fost „problema germană". După două războaie mondiale, securitatea europeană nu putea fi construită nici printr-o Germanie necontrolată, nici prin menținerea ei într-o stare permanentă de slăbiciune. Soluția urmărită a fost integrarea resurselor și a capacității economice germane într-un cadru comun, în care dezvoltarea să devină compatibilă cu securitatea vecinilor. Reconcilierea franco-germană a reprezentat nucleul politic al acestei strategii, care nu a însemnat uitarea trecutului, ci transformarea conflictului istoric într-o relație organizată prin cooperare, control reciproc și interese convergente. Reconcilierea a necesitat voință politică, dar și o nouă concepție asupra interesului național. Interesul Franței pentru securitate și modernizare, interesul Republicii Federale Germania pentru reintegrare și legitimitate, precum și interesele statelor Benelux și ale Italiei pentru acces la piețe și stabilitate puteau fi urmărite prin instituții comune. Integrarea nu a suspendat interesele naționale; ea a creat un cadru în care realizarea lor devenea dependentă de reguli și compromisuri reciproc acceptate. Această observație este esențială: cooperarea europeană postbelică a fost simultan proiect de pace și instrument de reconstrucție a capacității statelor.

A treia premisă a integrării europene a fost începutul Războiului Rece. Percepția amenințării sovietice, consolidarea regimurilor comuniste în Europa de Est și necesitatea apărării Europei Occidentale au apropiat securitatea economică de securitatea strategică. Integrarea economică occidentală s-a dezvoltat în paralel cu cooperarea transatlantică, fără a fi identică acesteia. Sprijinul american a încurajat coordonarea și refacerea economiilor, iar protecția strategică a creat un mediu în care statele vest-europene puteau investi în modernizare și cooperare. Războiul Rece a oferit astfel un stimulent puternic, dar a limitat geografic proiectul inițial. Planul Marshall a avut

o semnificație mai largă decât transferul de resurse. Condiționarea cooperării pentru programarea ajutorului a stimulat schimbul de informații, coordonarea priorităților și reducerea unor obstacole comerciale. Ajutorul extern nu a creat integrarea, dar a redus costurile reconstrucției și a favorizat deprinderea cooperării administrative. Planul Marshall și primele organizații postbelice au favorizat practici de coordonare și învățare instituțională, fără a constitui încă integrare comunitară [6].

A patra premisă a integrării europene a fost necesitatea modernizării economice. Economiile europene erau fragmentate prin frontiere, reglementări, monede instabile, lipsa convertibilității și piețe naționale relativ restrânse. Reconstrucția industriilor, creșterea productivității și concurența cu economiile de mari dimensiuni necesitau piețe mai largi, investiții și acces previzibil la materii prime. Reducerea barierelor putea genera economii de scară și specializare, însă liberalizarea fără reguli comune risca să amplifice dezechilibrele. De aici a rezultat asocierea dintre deschiderea piețelor și instituirea unor mecanisme comune de supraveghere și ajustare. Cărbunele și oțelul aveau o importanță strategică deoarece alimentau atât reconstrucția industrială, cât și capacitatea militară. Organizarea comună a acestor sectoare răspundea simultan unei probleme economice și uneia de securitate. Logica era inovatoare: în locul unui acord general și greu de aplicat, statele puteau începe cu un domeniu concret, verificabil și esențial, în care deciziile comune să producă „solidarități de fapt". Această metodă graduală a redus costul politic al integrării și a permis acumularea de experiență instituțională. Declarația Schuman și Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului vor fi analizate în tema a doua.

A cincea premisă a integrării europene a fost refacerea statului democratic și social. Integrarea nu s-a dezvoltat împotriva statelor naționale, ci prin guverne care urmăreau să reconstruiască administrația, să asigure ocuparea forței de muncă, să extindă protecția socială și să ofere populației rezultate economice vizibile. Potrivit tezei „salvării statului-națiune", cooperarea europeană a contribuit la recuperarea legitimității și a capacității statelor prin furnizarea unui mediu extern favorabil modernizării [5]. Piața mai largă și coordonarea au fost compatibile cu dezvoltarea statului social, iar consensul postbelic a legat creșterea economică de stabilitatea democratică. Consolidarea democrațiilor occidentale a creat o bază politică suplimentară. Regimurile democratice puteau încheia angajamente pe termen lung, supune tratatele ratificării și accepta control juridic. Partidele creștin-democrate, social-democrate și liberale au avut viziuni diferite asupra economiei și suveranității, dar au împărtășit interesul pentru prevenirea extremismului, reconstrucție și cooperare. Sindicatele, organizațiile profesionale și mediile de afaceri nu au susținut uniform integrarea, însă au participat la definirea costurilor, beneficiilor și garanțiilor sociale. Integrarea a devenit astfel un proces de negociere între guverne și societăți, nu ex-

clusiv o tehnică diplomatică. Mișcările federaliste, rețelele rezistenței, intelectualii și organizațiile proeuropene au menținut ideea unității în spațiul public. Contribuția lor a fost importantă pentru formularea unui orizont normativ: pace, democrație, drepturi și depășirea rivalităților naționale. Totuși, ele nu au impus singure forma instituțională finală. Guvernele au preferat adesea soluții graduale, iar opinia publică era preocupată în primul rând de securitate, locuri de muncă și nivelul de trai. Reușita inițială a integrării a depins tocmai de capacitatea de a conecta idealul european cu probleme materiale concrete [3].

Declinul imperiilor coloniale a constituit o altă transformare a contextului. Pierderea treptată a controlului colonial a obligat statele europene să-și redefinească sursele de putere și dezvoltare. Pentru unele guverne, cooperarea continentală putea compensa diminuarea influenței externe; pentru altele, legăturile coloniale au rămas o prioritate și au complicat opțiunea europeană. Integrarea nu a înlocuit imediat politicile imperiale, iar relația dintre construcția europeană și decolonizare a fost ambivalentă. Această dimensiune amintește că proiectul postbelic trebuie analizat și prin raporturile Europei cu lumea, nu numai prin reconcilierea internă.

Experiența eșecurilor interbelice a favorizat preferința pentru instituții permanente, norme precise și mecanisme de aplicare. Societatea Națiunilor și proiectele diplomatice ale anilor 1920 demonstraseră limitele angajamentelor dependente exclusiv de unanimitate și bunăvoință. Integrarea postbelică a încercat să reducă reversibilitatea cooperării prin autorități comune, proceduri, jurisdicție și administrare continuă. Aceasta nu însemna transfer nelimitat de suveranitate, ci delegarea unor competențe definite pentru realizarea unor obiective comune. Gradualismul a făcut posibilă combinarea inovației supranaționale cu menținerea rolului decisiv al statelor.

Niciuna dintre premise nu este suficientă luată separat. Devastarea putea produce izolaționism; amenințarea externă putea genera doar o alianță; reconstrucția putea fi realizată prin politici naționale; ideile federaliste puteau rămâne programe intelectuale. Integrarea a apărut deoarece problemele s-au intersectat, iar actorii au considerat că instituțiile comune ofereau o soluție mai credibilă decât revenirea la vechile mecanisme. Istoriografia contemporană insistă asupra acestei cauzalități multiple și asupra caracterului contingent al alegerilor făcute între 1945 și începutul anilor 1950 [4].

Pentru Republica Moldova, experiența postbelică europeană nu poate fi transferată mecanic. Contextul istoric, statutul internațional și structura economică sunt diferite. Totuși, pot fi desprinse lecții analitice: reconcilierea necesită instituții și politici, reformele economice trebuie susținute de capacitate administrativă, securitatea și dezvoltarea sunt interdependente, iar apropierea normativă devine credibilă numai prin aplicare.

Tabelul 3. Principalele premise ale integrării europene postbelice

Premisă	Problema postbelică	Logica răspunsului integrator	Precizare analitică
Pacea și securitatea	Repetarea războiului și insuficiența echilibrului de putere	Interdependență, reguli și instituții permanente	Pacea a fost obiectiv central, dar nu singura cauză
Problema germană	Controlul puterii germane fără blocarea reconstrucției	Integrarea resurselor strategice și reconcilierea franco-germană	Integrarea a combinat securitatea cu reintegrarea
Reconstrucția economică	Distrugeri, penurie, fragmentarea piețelor și deficit de capital	Coordonare, liberalizare, investiții și piețe mai largi	Ajutorul extern a facilitat, dar nu a determinat integrarea
Războiul Rece	Divizarea continentului și amenințarea strategică	Cooperare occidentală și ancorare transatlantică	Procesul inițial nu a cuprins întreaga Europă
Democratizarea	Delegitimarea totalitarismului și nevoia de stabilitate internă	Angajamente juridice, control democratic și protecția drepturilor	Democrația a oferit legitimitate, dar a rămas contestată
Modernizarea statelor	Refacerea administrației, producției și protecției sociale	Capacitate colectivă și mediu extern favorabil reformelor	Integrarea a consolidat, nu a eliminat automat statul
Lecțiile interbelice	Acorduri fragile și aplicare dependentă de unanimitate	Competențe definite, proceduri și supraveghere continuă	Gradualismul a combinat nivelul comun cu controlul statelor

1.4. Conceptele fundamentale ale integrării europene

Cooperarea și integrarea descriu grade diferite de organizare a relațiilor dintre state. În cooperarea interguvernamentală, guvernele negociază și coordonează politici, dar păstrează controlul principal asupra deciziei și implementării. Acordurile sunt, de regulă, adoptate prin consens sau unanimitate, iar instituțiile comune au funcții de secretariat, consultare ori monitorizare. Integrarea creează un spațiu stabil de reguli, obligații și instituții capabile să producă efecte dincolo de întâlnirile diplomatice. Diferența nu este doar cantitativă. Un număr mare de reuniuni nu transformă automat cooperarea în integrare; esențiale sunt distribuția autorității, caracterul obligatoriu al normelor și capacitatea de aplicare. Pentru a clasifica un aranjament, trebuie să întrebăm cine inițiază, cine decide, dacă un stat poate bloca hotărârea, ce efect juridic produce actul și cine controlează respectarea sa.

Regionalismul desemnează proiectarea deliberată a unor reguli, instituții și politici pentru organizarea relațiilor dintre statele unei regiuni. Regionalismul trebuie distins de regionalizare, care descrie intensificarea de fapt a schimburilor economice, sociale sau tehnologice, chiar în absența unui proiect politic comun. Integrarea europeană este o formă avansată de regionalism instituționalizat, însă nu orice organizație regională produce integrare, iar interdependența economică nu conduce automat la autoritate comună. Pentru analiză trebuie observate densitatea regulilor, autonomia instituțiilor și efectele asupra ordinii interne a statelor [8].

Cooperarea interguvernamentală rămâne indispensabilă chiar într-o uniune integrată. Domeniile sensibile - politica externă, apărarea, fiscalitatea sau modificarea tratatelor - pot păstra reguli care protejează controlul statelor. Avantajul este legitimitatea directă a guvernelor și posibilitatea adaptării la preferințe naționale; dezavantajul este riscul blocajului, al acordurilor minimale și al implementării inegale.

Interguvernamentalismul are sensul unei metode de decizie: guvernele controlează agenda, negociază, recurg frecvent la consens sau unanimitate și păstrează responsabilitatea principală pentru implementare. O politică poate utiliza proceduri interguvernamentale fără ca întreaga Uniune să fie descrisă adecvat numai prin această perspectivă.

„*Integrarea*" poate fi definită ca procesul prin care barierele dintre entități sunt reduse, politicile devin interdependente, iar deciziile sunt organizate prin instituții și norme comune. În economie se distinge frecvent între „integrare negativă" și „integrare pozitivă". *Integrarea negativă* elimină obstacole, precum tarife, cote, discriminări sau restricții nejustificate. *Integrarea pozitivă* creează reguli și capacități comune pentru funcționarea spațiului integrat (standarde de siguranță, concurență, protecția consumatorului, cooperare administrativă, politici de coeziune). Eliminarea barierelor fără reguli comune poate produce concurență neloială ori externalități, iar regulile comune fără libertăți efective pot rămâne formale. Integrarea europeană combină cele două dimensiuni și transformă treptat interdependența economică în relații juridice și politice. Totuși, domeniile nu avansează în același ritm, iar integrarea poate fi profundă într-un sector și redusă în altul. Integrarea europeană este, prin urmare, atât proces, cât și rezultat instituțional, iar intensitatea ei trebuie stabilită pentru fiecare domeniu [8].

„*Supranaționalitatea*" desemnează exercitarea unor competențe la nivel comun într-o manieră care nu se reduce la acordul punctual al guvernelor. Autonomia funcțională a instituțiilor, votul majoritar în domeniile prevăzute de tratate, controlul jurisdicțional și caracterul obligatoriu al normelor sunt indicatori ai dimensiunii supranaționale. Aceasta nu înseamnă transfer nelimitat ori dispariția statului, fiindcă Uniunea acționează numai în limitele competențelor atribuite, iar subsidiaritatea și

proporționalitatea orientează alegerea nivelului și intensității intervenției. Analiza juridică detaliată a acestor principii va fi realizată în unitatea consacrată fundamentelor juridice ale Uniunii Europene [10].

„*Armonizarea*" reprezintă apropierea legislațiilor sau standardelor naționale prin stabilirea unor cerințe comune, care poate fi completă, atunci când spațiul de opțiune al statelor este foarte redus, sau minimă, atunci când nivelul european fixează un prag, iar statele pot adopta protecție mai ridicată. Armonizarea nu este identică cu uniformizarea: uneori obiectivul comun poate fi realizat prin soluții naționale diferite. Recunoașterea reciprocă oferă o alternativă sau un complement, permițând acceptarea unui produs, serviciu ori calificări conforme cu regulile statului de origine, dacă nu există motive justificate de restricție.

„*Convergența*" desemnează apropierea performanțelor, structurilor sau rezultatelor, nu simpla asemănare a normelor. Două state pot transpune același act și totuși să obțină rezultate diferite din cauza capacității administrative, resurselor, practicilor judiciare sau comportamentului social. Convergența poate fi nominală, măsurată prin indicatori monetari și fiscali; reală, referitoare la productivitate, venituri și competitivitate; instituțională, privind calitatea administrației și a statului de drept; socială, privind bunăstarea și accesul la servicii. Alegerea indicatorilor influențează concluzia. Media poate ascunde disparități regionale, corelația nu demonstrează cauzalitate, iar apropierea temporară nu garantează sustenabilitate.

„*Europenizarea*" descrie transformările produse la nivel național sub influența integrării europene, care poate fi *descendentă*, atunci când normele și politicile UE determină adaptarea instituțiilor interne; *ascendentă*, atunci când statele proiectează preferințe și modele naționale la nivel european; *orizontală*, prin învățare și difuzarea practicilor între state. Europenizarea afectează politici publice, administrații, partide, instanțe, discursuri și identități. Conceptul nu trebuie redus la transpunerea legislației. O reformă formală poate avea impact limitat dacă rutinele instituționale și stimulentele rămân neschimbate. Invers, participarea la rețele profesionale sau programe poate modifica practici înaintea unei obligații juridice. Europenizarea nu este unidirecțională și nici automat pozitivă: poate produce adaptare selectivă, rezistență sau utilizare strategică a normelor europene. Pentru Republica Moldova, distincția dintre armonizare și europenizare este crucială: prima se referă la compatibilitatea regulilor, a doua – la transformarea efectivă a modului de guvernare.

Conceptele analizate nu alcătuiesc o scară simplă în care fiecare termen îl înlocuiește pe cel anterior. Un același domeniu poate combina cooperare interguvernamentală, reguli supranaționale și metode de coordonare. Armonizarea poate exista fără convergență, convergența poate apărea prin învățare fără armonizare obligatorie, iar europenizarea poate include atât adaptare, cât și contestare. De aceea,

analiza trebuie să evite etichetele globale. Întrebarea relevantă nu este doar „*există integrare?*", ci și „*ce anume este integrat, prin ce mecanism, cu ce intensitate și ce rezultate?*". O matrice poate include domeniul, actorul inițiator, regula deciziei, tipul actului, mecanismul de control și indicatorii de impact. Această abordare este utilă pentru cercetare comparativă și pentru evaluarea critică a afirmațiilor publice despre „mai multă" sau „mai puțină" integrare.

Un studiu de caz poate clarifica distincțiile. Presupunem că mai multe state doresc recunoașterea diplomelor digitale. Schimbul voluntar de informații între ministere reprezintă cooperare. Stabilirea unui format comun pentru documente este „standardizare" și „armonizare tehnică". Obligația de a accepta diplomele conforme poate constitui recunoaștere reciprocă. Crearea unei infrastructuri comune, a unei autorități de supraveghere și a unui mecanism de soluționare a disputelor aprofundează integrarea. Apropierea ratelor de recunoaștere și reducerea timpului de procesare indică convergență. Modificarea procedurilor universitare și a practicilor administrative reprezintă europenizare. Studiul de caz evidențiază că aceeași politică poate mobiliza simultan toate conceptele.

În cazul Republicii Moldova, armonizarea, convergența și europenizarea trebuie evaluate separat, dar corelat. Adoptarea unei legi compatibile cu *acquis-ul UE* indică armonizare; existența instituțiilor capabile să o aplice ține de capacitate; apropierea rezultatelor de standardele europene indică convergență; schimbarea rutinelor, a responsabilității și a culturii administrative reflectă europenizare. Evaluarea poate utiliza indicatori juridici, instituționali și sociali: calitatea transpunerii, durata procedurilor, independența organismelor, accesul cetățenilor, încrederea publică și efectele distributive. O analiză responsabilă nu reduce progresul la un scor unic și nu confundă viteza adoptării cu sustenabilitatea. Integrarea este credibilă atunci când normele devin practici, iar practicile produc beneficii verificabile și protejează drepturile.

În sinteză, delimitarea conceptuală poate fi realizată printr-un algoritm de diagnostic. Dacă decizia depinde exclusiv de acordul guvernelor, predomină cooperarea interguvernamentală. Dacă apar reguli și instituții permanente, avem integrare. Dacă instituțiile comune pot produce efecte obligatorii în limitele tratatelor, există supranaționalitate. Dacă normele devin compatibile, vorbim despre *armonizare*; dacă performanțele se apropie, despre *convergență*; dacă instituțiile și practicile interne se transformă, despre *europenizare*. Niciun criteriu nu trebuie utilizat izolat. Analiza completă urmărește autoritatea, procedura, efectul juridic, implementarea și rezultatele. Această disciplină a întrebărilor este mai importantă decât memorarea definițiilor, deoarece permite aplicarea conceptelor la situații noi.

În numeroase domenii, integrarea europeană funcționează prin guvernanță multinivel. Decizia nu se deplasează pur și simplu de la capitala națională la un centru

european, ci este produsă prin interacțiunea instituțiilor UE, guvernelor, parlamentelor, instanțelor, autorităților regionale și actorilor sociali. Competențele sunt distribuite, iar implementarea depinde adesea de administrațiile naționale. Această structură complică atribuirea responsabilității: succesul poate fi revendicat de mai mulți actori, iar eșecul poate fi transferat către „Bruxelles". Totuși, eficiența tehnică nu poate substitui reprezentarea și răspunderea democratică.

Dimensiunea supranațională devine vizibilă și prin efectele dreptului comun. În domeniile atribuite, normele Uniunii pot prevala asupra normelor naționale incompatibile, iar anumite dispoziții pot conferi drepturi invocabile în fața instanțelor. Controlul jurisdicțional asigură interpretarea uniformă și reduce posibilitatea aplicării selective. Aceste trăsături diferențiază UE de o organizație care formulează doar recomandări, dar nu elimină pluralismul juridic: instanțele naționale aplică dreptul european, iar dialogul jurisdicțional gestionează tensiunile. Pentru studenții non-profil, ideea centrală este că integrarea produce consecințe verificabile în viața persoanelor și organizațiilor. O știre despre o „*decizie europeană*" trebuie să distingă actul juridic de hotărârea unei instanțe și de orientarea politică, deoarece efectele și căile de contestare sunt diferite. Aceste efecte vor fi studiate sistematic în tema consacrată ordinii juridice a Uniunii [10].

Între adoptarea unei norme și efectul ei apare adesea un deficit de implementare. Cauzele pot fi *juridice* - transpunere incompletă -, *administrative* - lipsa resurselor -, *politice* - rezistență sau priorități concurente - ori *sociale* - informare insuficientă și stimulente slabe. Evaluarea conformității trebuie să urmărească intrările, procesele, produsele și rezultatele. De exemplu, existența unei platforme digitale nu demonstrează utilizarea ei, iar numărul controalelor nu indică automat protecție mai bună. Europenizarea profundă începe atunci când regulile modifică rutinele și comportamentul, nu când sunt doar publicate.

Tabelul 4. Delimitarea conceptelor fundamentale ale integrării

Concept	Esență	Mecanism dominant	Întrebare de verificare
Cooperare interguvernamentală	Coordonare între state care păstrează controlul principal al deciziei	Negociere, consens, acord	Poate un stat bloca sau refuza decizia?
Integrare	Spațiu stabil de reguli, instituții și obligații comune	Eliminarea barierelor și dezvoltarea capacității colective	A apărut o autoritate comună durabilă?
Regionalism	Organizarea politică și instituțională a relațiilor dintr-o regiune	Acorduri, organizații și politici regionale	Interdependența este transformată în reguli comune?

Concept	Esență	Mecanism dominant	Întrebare de verificare
Interguvernamentalism	Primatul guvernelor în formularea și adoptarea deciziilor	Negociere între preferințe naționale și drept de veto	Guvernele controlează rezultatul final?
Supranaționalitate	Autoritate exercitată la nivel comun în limitele tratatelor	Instituții autonome, vot majoritar, control jurisdicțional	Actul poate produce efecte fără acordul separat al fiecărui guvern?
Armonizare	Apropierea normelor și standardelor	Cerințe comune sau recunoaștere reciprocă	S-au redus incompatibilitățile juridice?
Convergență	Apropierea performanțelor și rezultatelor	Indicatori, coordonare și monitorizare	Rezultatele devin efectiv mai apropiate?
Europenizare	Transformarea politicilor, instituțiilor și practicilor interne	Adaptare, învățare, socializare și difuziune	Ce s-a schimbat efectiv la nivel național?

1.5. Formele și etapele integrării economice și politice și relevanța lor pentru viața cotidiană

Clasificarea formulată de *Béla Balassa* rămâne un punct de referință pentru înțelegerea profunzimii integrării economice [7]. Modelul pornește de la eliminarea barierelor comerciale și avansează spre mobilitatea factorilor, coordonarea politicilor și integrarea monetară. Acesta este un instrument analitic, nu o lege istorică inevitabilă. Statele pot combina elemente din niveluri diferite, pot introduce perioade de tranziție și derogări, iar unele domenii pot progresa sau regresa independent. Utilitatea modelului constă în identificarea obligațiilor suplimentare generate de fiecare nivel. Eliminarea tarifelor creează problema regulilor de origine; tariful extern comun cere politică comercială comună; libertatea de circulație impune coordonare administrativă și protecția drepturilor; moneda comună necesită supraveghere financiară și mecanisme de stabilizare. Fiecare pas reduce anumite costuri, dar crește interdependența și nevoia de instituții. Etapele trebuie utilizate ca tipuri ideale și nu ca predicție inevitabilă a evoluției tuturor organizațiilor regionale.

Zona de liber schimb elimină sau reduce tarifele și restricțiile cantitative dintre participanți, dar fiecare stat își păstrează politica comercială față de terți. Această autonomie externă impune reguli de origine, altfel mărfurile ar putea intra prin statul cu tariful cel mai mic și circula liber în întregul spațiu. Zona de liber schimb este relativ puțin instituționalizată, însă acordurile moderne pot include servicii, concurență, achiziții, standarde și mecanisme de soluționare a disputelor. O zonă de liber schimb

aprofundat și cuprinzător poate susține apropierea legislativă a unui stat partener fără a-i conferi drepturile calității de membru.

Uniunea vamală adaugă zonei de liber schimb un tarif extern comun și o politică comercială comună față de statele terțe. Mărfurile intrate legal în teritoriul vamal pot circula fără repetarea taxelor interne, iar negocierea externă este realizată la nivel comun. Această formă implică o cedare mai amplă a autonomiei comerciale și necesită clasificare tarifară, proceduri, control și cooperare administrativă uniforme. Beneficiul este reducerea costurilor și creșterea puterii de negociere; costul constă în faptul că un stat nu mai poate stabili independent tarifele sau acordurile comerciale.

Piața comună extinde integrarea dincolo de bunuri și include libera circulație a factorilor de producție: persoane, servicii și capitaluri. Eliminarea formală a frontierelor nu este suficientă. Diferențele dintre calificări, licențe, reguli societare, fiscalitate, protecție socială și standarde pot funcționa ca bariere. De aceea, piața comună necesită armonizare, recunoaștere reciprocă și cooperare administrativă. Mobilitatea produce beneficii - alocarea mai eficientă a resurselor, oportunități profesionale, concurență - dar și probleme distributive, precum presiuni regionale sau acces inegal. Drepturile persoanelor devin centrale, iar integrarea economică capătă o dimensiune socială.

Piața internă este o formă mai profundă și mai dens reglementată decât piața comună în sensul clasic, care urmărește eliminarea frontierelor fizice, tehnice și fiscale care împiedică cele patru libertăți. Barierele tehnice sunt abordate prin armonizare, standarde și recunoaștere reciprocă; cele fizice prin simplificarea controalelor; cele fiscale prin apropierea anumitor reguli și cooperare. Piața internă necesită politici de concurență, controlul ajutorului de stat, protecția consumatorilor, siguranța produselor și supravegherea pieței. Piața internă nu reprezintă doar „mai puține reguli", ci înlocuirea fragmentării naționale cu reguli comune și mecanisme de încredere. Iain Begg subliniază că UE depășește cu mult un aranjament comercial, furnizând bunuri publice colective prin piață, monedă, programe și instituții. Pentru cetățean, piața internă devine vizibilă prin mobilitate, recunoașterea produselor și serviciilor, protecția consumatorului și posibilitatea desfășurării unor activități peste frontieră [8].

Uniunea economică adaugă pieței integrate coordonarea mai amplă a politicilor economice. Într-un spațiu cu mobilitate ridicată, deciziile bugetare, fiscale, salariale sau de reglementare ale unui stat produc efecte asupra celorlalți. Coordonarea urmărește stabilitatea și reducerea externalităților, însă ridică problema legitimității: cine stabilește orientările, cum sunt reprezentate preferințele sociale și cine răspunde pentru rezultate? O uniune economică completă ar presupune instrumente comune de stabilizare și capacitate fiscală substanțială; UE are elemente importante, dar

distribuția competențelor rămâne asimetrică. Această asimetrie explică de ce integrarea economică poate fi avansată fără a forma un stat.

Uniunea monetară presupune o monedă comună sau cursuri fixate irevocabil și o politică monetară unică. Beneficiile includ eliminarea riscului valutar intern, transparența prețurilor și reducerea costurilor tranzacțiilor. În același timp, statele participante nu mai pot utiliza cursul de schimb și politica monetară națională pentru ajustare. Dacă economiile sunt diferite, șocurile pot avea efecte asimetrice, iar ajustarea se transferă spre salarii, mobilitatea forței de muncă, bugete și solidaritate financiară. Spolaore arată că moneda comună trebuie înțeleasă în contextul strategiei politice de integrare graduală și al compromisului dintre beneficiile dimensiunii comune și costurile eterogenității [9]. De aceea, uniunea monetară nu poate fi evaluată doar tehnic, deoarece presupune instituții credibile, disciplină, mecanisme de prevenire a crizelor și legitimitate pentru distribuirea riscurilor. Alegerea unei monede comune are, așadar, consecințe asupra politicilor publice și asupra distribuirii costurilor crizelor, nu doar asupra plăților cotidiene.

Uniunea politică este conceptul cel mai controversat. În sens maximal, ar presupune autoritate constituțională comună, guvernare democratică, capacitate fiscală, politică externă și de securitate unificată și solidaritate între cetățeni. În sens mai redus, poate desemna consolidarea deciziei comune în domenii care depășesc piața. Integrarea economică nu conduce automat la uniune politică. Interdependența poate crea presiune pentru reguli suplimentare, dar statele și cetățenii pot respinge transferul de competențe. Federalizarea este o opțiune normativă și instituțională, nu rezultatul mecanic al pieței. UE combină trăsături federale și interguvernamentale, iar legitimitatea sa provine atât din state, cât și din cetățeni.

Integrarea negativă și cea pozitivă traversează toate etapele. Eliminarea tarifelor, discriminărilor și restricțiilor este negativă în sens analitic, deoarece înlătură bariere. Instituirea standardelor, fondurilor, autorităților și politicilor comune este pozitivă, deoarece creează capacitate. Dezechilibrul dintre ele poate produce probleme. Liberalizarea fără protecție și supraveghere poate amplifica riscurile; reglementarea comună excesivă poate genera costuri și percepția pierderii autonomiei. Alegerea nivelului adecvat presupune evaluarea subsidiarității, a externalităților și a economiilor de scară. În domeniul digital, eliminarea frontierelor pentru servicii necesită reguli privind securitatea, concurența și datele. În cercetare, mobilitatea este sprijinită de programe și infrastructuri comune. Astfel, piața nu este un mecanism autonom, ci un spațiu juridic și politic construit.

Beneficiile integrării pot fi analizate ca bunuri publice colective: pace, stabilitate, piață extinsă, putere de negociere, standarde, infrastructuri și capacitate de răspuns la probleme transfrontaliere. Costurile includ adaptarea, distribuirea inegală

a beneficiilor, limitarea unor opțiuni naționale și dificultatea obținerii consensului într-o comunitate diversă. *Begg* menționează că UE este distinctă de blocurile comerciale tocmai prin amploarea bunurilor publice și instituțiilor sale. Evaluarea trebuie să evite bilanțul simplist „câștigători versus pierzători". Unele beneficii sunt difuze și pe termen lung, în timp ce costurile sunt concentrate și vizibile. Politicile de coeziune, protecția socială și mecanismele de ajustare încearcă să mențină legitimitatea integrării. Evaluarea trebuie să includă efectele asupra diferitelor categorii sociale și teritoriale, nu numai indicatorii agregați [8].

Economia politică a integrării evidențiază compromisul dintre avantajele dimensiunii și costurile eterogenității. O comunitate mai largă poate furniza mai eficient securitate, infrastructură, cercetare și reglementare, dar preferințele privind redistribuirea, fiscalitatea sau identitatea pot fi diferite. Spolaore menționează că formarea unei uniuni politice depinde de raportul dintre economiile de scară și costurile deciziilor uniforme pentru populații eterogene. Subsidiaritatea răspunde parțial acestei probleme, rezervând nivelului comun numai acțiunile care aduc valoare adăugată. Integrarea diferențiată este o altă soluție, permițând participarea inegală. Totuși, flexibilitatea poate fragmenta drepturile și responsabilitățile. Înțelegerea etapelor economice trebuie, deci, completată cu întrebări despre legitimitate, solidaritate și distribuția autorității. Această tensiune explică de ce subsidiaritatea și diferențierea apar ca soluții instituționale, dar și ca surse de complexitate [9].

Etapele integrării sunt mai bine reprezentate ca ordine parțială decât ca scară liniară. Un aranjament poate avea politică comercială comună fără libertate deplină a persoanelor; altul poate asigura mobilitate fără monedă comună. Participarea statelor la domenii diferite nu coincide, iar aprofundarea poate fi urmată de excepții sau retrageri. Totuși, modelarea trebuie să includă drepturile și puterea, nu doar funcționalitatea. Această perspectivă arată că formele integrării trebuie înțelese multidimensional, nu ca trepte mecanice și uniforme.

Pentru Republica Moldova, formele integrării oferă o hartă a apropierii sectoriale, dar nu trebuie confundate cu aderarea. Accesul comercial, participarea la programe, interoperabilitatea digitală și armonizarea standardelor pot produce integrare funcțională înaintea calității de membru. Totuși, participarea la piața internă presupune drepturi, obligații, supraveghere și contribuție la instituții, iar calitatea de membru include reprezentare în procesul decizional. Evaluarea parcursului trebuie să distingă între liberalizare, aliniere legislativă, capacitate de implementare și participare politică. Această diferențiere protejează dezbaterea publică de promisiuni nerealiste și permite formularea unor obiective măsurabile pentru fiecare sector. În cazul ZLSAC, integrarea comercială și apropierea normativă creează oportunități concrete, dar nu conferă participare deplină la instituțiile și deciziile UE.

Efectele integrării nu sunt automat și uniform pozitive. Deschiderea piețelor poate crea schimburi mai eficiente, dar poate redistribui activități și costuri între sectoare, regiuni și categorii sociale; din acest motiv, politicile de ajustare și coeziune completează mecanismele pieței. Crizele financiare, energetice, sanitare sau de securitate evidențiază, la rândul lor, caracterul incomplet al unor aranjamente și pot genera fie coordonare suplimentară, fie contestare [8].

Legătura dintre etapele integrării și viața cotidiană poate fi urmărită prin situații simple. O zonă de liber schimb influențează prețurile și originea mărfurilor; o uniune vamală modifică procedurile aplicate importurilor din state terțe; o piață comună facilitează mobilitatea forței de muncă și prestarea serviciilor; piața internă adaugă standarde, protecția consumatorului și cooperare administrativă; uniunea monetară elimină schimbul valutar între participanți, dar presupune reguli și politici comune. Efectele nu sunt identice pentru toți: avantajele mobilității pot fi mai ușor accesate de persoanele cu informație, competențe și resurse, iar întreprinderile mici pot suporta costuri de adaptare la standarde.

O analiză responsabilă evită două simplificări. Prima este prezentarea integrării europene ca sursă automată de prosperitate, deși rezultatele depind de politici, instituții, capacitatea de adaptare și distribuția costurilor. A doua este descrierea oricărei reguli comune ca pierdere necondiționată a suveranității, deoarece, în numeroase domenii, statele acceptă constrângeri reciproce pentru a dobândi o capacitate colectivă mai mare. Întrebarea corectă nu este dacă integrarea europeană este „bună” sau „rea” în abstract, ci ce problemă rezolvă, prin ce instrument, cine suportă costurile, cine beneficiază și ce mecanisme de control există.

Tabelul 5. Formele integrării și manifestările lor practice

Formă	Schimbarea centrală	Cerință instituțională	Manifestare în viața cotidiană	Confuzie de evitat
Zonă de liber schimb	Reducerea sau eliminarea tarifelor dintre participanți	Reguli de origine și soluționarea disputelor	Acces preferențial la produse și piețe	Nu este echivalentă cu piața internă sau cu aderarea
Uniune vamală	Tarif extern și politică comercială comune	Proceduri vamale coordonate	Mărfurile circulă după intrarea legală în teritoriul vamal	Statele nu mai stabilesc separat tarifele față de terți
Piață comună	Libera circulație a bunurilor și factorilor de producție	Armonizare, recunoaștere și cooperare administrativă	Mobilitate profesională și prestarea serviciilor peste frontieră	Eliminarea tarifelor nu este suficientă

Formă	Schimbarea centrală	Cerință instituțională	Manifestare în viața cotidiană	Confuzie de evitat
Piață internă	Reducerea frontierelor fizice, tehnice și fiscale	Drept comun, standarde, concurență și supraveghere	Protecția consumatorului, servicii și activități transfrontaliere	Mai puține bariere nu înseamnă absența reglementării
Uniune economică și monetară	Coordonare economică și, pentru participanți, monedă comună	Instituții monetare și reguli macroeconomice	Plăți și compararea prețurilor fără risc valutar intern	Zona euro nu coincide cu întreaga Uniune Europeană
Uniune politică / cooperare politică aprofundată	Exercitarea comună a unor competențe politice	Legitimitate, reprezentare și control democratic	Politici comune cu efect asupra drepturilor și securității	Integrarea politică nu presupune automat un stat federal

Concluzii

Fundamentele istorico-conceptuale ale integrării europene evidențiază faptul că Europa nu este o realitate omogenă și nici sinonimă cu Uniunea Europeană, ci un spațiu geografic, istoric, cultural și politic plural, construit prin interacțiunea unor tradiții, identități și experiențe distincte. Proiectele de unitate europeană dezvoltate de-a lungul timpului au formulat soluții diferite pentru problema păcii, cooperării și organizării continentului, însă nu trebuie interpretate ca etape inevitabile ale apariției Uniunii Europene. Noutatea integrării postbelice a constat în trecerea de la proiecte predominant intelectuale sau diplomatice la asocierea voluntară a statelor prin tratate, instituții permanente, norme obligatorii și competențe exercitate în comun.

Integrarea europeană postbelică a rezultat din convergența mai multor premise: distrugerile celui de-al Doilea Război Mondial, necesitatea reconstrucției economice, reconcilierea franco-germană, problema reintegrării Germaniei, începutul Războiului Rece, modernizarea statelor și consolidarea democrațiilor occidentale. Niciun factor nu poate explica singur apariția proiectului comunitar. Integrarea a devenit posibilă atunci când aceste condiții structurale au fost transformate, prin decizii politice și compromisuri, într-o strategie instituțională orientată spre pace, interdependență, prosperitate și prevenirea revenirii la rivalitatea dintre state.

Delimitarea conceptelor de cooperare, integrare, regionalism, interguvernamentalism, supranaționalitate, armonizare, convergență și europenizare permite analiza riguroasă a diferitelor grade și forme de apropiere europeană. Aceste noțiuni nu formează o succesiune mecanică: armonizarea juridică nu garantează convergența rezultatelor, cooperarea poate coexista cu mecanisme supranaționale, iar europenizarea presupune transformări instituționale și comportamentale care depășesc simpla

adoptare a legislației. În același mod, formele integrării economice – de la zona de liber schimb la piața internă și uniunea economică și monetară – exprimă grade diferite de interdependență și necesită capacități instituționale tot mai complexe.

Pentru Republica Moldova, aceste fundamente oferă cadrul conceptual necesar înțelegerii parcursului european ca proces de transformare, nu ca simplă apropiere politică sau legislativă. Integrarea efectivă presupune corelarea armonizării cu implementarea, a convergenței cu capacitatea administrativă și a oportunităților economice cu protecția drepturilor și legitimitatea socială. Astfel, studierea genezei și conceptelor integrării europene constituie baza pentru înțelegerea etapelor ulterioare ale construcției europene și pentru evaluarea realistă a procesului de aderare a Republicii Moldova.

Aplicație de seminar. Elaborarea, în echipe, a unei cronologii comentate a proiectelor de unitate europeană, urmată de dezbaterea „De ce au ales statele vest-europene integrarea, nu numai cooperarea, după 1945?”. Fiecare echipă va utiliza cel puțin o sursă istorică, o lucrare științifică și o reprezentare grafică a relațiilor dintre premise, actori și opțiuni instituționale.

Produs de învățare. Hartă conceptuală cu minimum zece noțiuni și relațiile dintre ele, însoțită de un argument individual de 500–700 de cuvinte privind premisa considerată decisivă pentru integrarea postbelică. Argumentul trebuie să distingă condiția structurală de decizia politică și să includă referințe la sursele consultate.

Subiecte de autoevaluare

1. Definiți Europa prin dimensiunile geografică, istorică, culturală și politică. Explicați de ce Europa nu este sinonimă cu Uniunea Europeană și corectați o formulare mediatică imprecisă de tipul „Europa a decis”.
2. Comparați proiectele lui William Penn, Immanuel Kant, Richard Coudenhove-Kalergi, Aristide Briand și autorii Manifestului de la Ventotene după scop, actori, instituții, raportul față de suveranitate și mecanismul de aplicare.
3. Analizați cel puțin cinci premise ale integrării postbelice și explicați de ce niciuna dintre ele nu poate fi considerată, luată separat, cauza suficientă a construcției comunitare.
4. Delimitați cooperarea, integrarea, regionalismul, interguvernamentalismul, supranaționalitatea, armonizarea, convergența și europenizarea, aplicând conceptele unui caz privind recunoașterea diplomelor digitale.
5. Comparați zona de liber schimb, uniunea vamală, piața comună, piața internă, uniunea economică și monetară și uniunea politică. Indicați pentru fiecare câte un efect posibil asupra vieții cotidiene și explicați ce elemente sunt relevante pentru Republica Moldova.

Referințe bibliografice

1. BENIUC, V., & BENIUC, L. (2024). Identitatea europeană: Abordare teoretico-metodologică. În: *Integrare prin cercetare și inovare*: Conferința științifică națională cu participare internațională. Științe umanistice și sociale, pp. 388–396. CEP USM. https://msuir.usm.md/handle/123456789/14645
2. BRAGA, A. (2021). The origins of the European project after the First World War (1919–1930). *Annals of the Fondazione Luigi Einaudi*, 55, pp. 9–48. https://doi.org/10.26331/1149
3. LIPGENS, W. (Ed.). (1985). Documents on the history of European integration: Vol. 1. Continental plans for European Union 1939–1945. Walter de Gruyter. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9783110907407_A38658958/preview-9783110907407_A38658958.pdf
4. JUDT, T. (2005). Postwar: A history of Europe since 1945. Penguin Press. https://www.academia.edu/35857017/POSTWAR_A_History_of_Europe_Since_1945
5. MILWARD, A. S. (1992). The European rescue of the nation-state. Routledge. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781134606313_A24624628/preview-9781134606313_A24624628.pdf
6. DINAN, D. (2014). Europe recast: A history of European Union (2nd ed.). Lynne Rienner Publishers. https://www.academia.edu/66566560/Europe_Recast_A_History_of_European_Union
7. BALASSA, B. (1961). The theory of economic integration. Richard D. Irwin. https://ia802908.us.archive.org/20/items/in.ernet.dli.2015.147358/2015.147358.The-Theory-Of-Economic-Integration.pdf
8. BEGG, I. (2021). The European Union and regional economic integration: Creating collective public goods – Past, present and future (PE 689.369). *European Parliamentary Research Service*. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689369/EPRS_BRI(2021)689369_EN.pdf
9. SPOLAORE, E. (2013). What is European integration really about? A political guide for economists. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), pp. 125–144. https://doi.org/10.1257/jep.27.3.125
10. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, pp. 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC

Tema 2. INSTITUȚIONALIZAREA PROIECTULUI COMUNITAR EUROPEAN: DE LA DECLARAȚIA SCHUMAN LA ACTUL UNIC EUROPEAN

Termeni-cheie: *Declarația Schuman; metoda comunitară; Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului; Tratatele de la Roma; Comunitățile Europene; piață comună; ordine juridică comunitară; Compromisul de la Luxemburg; extindere; Actul Unic European.*

Unități de conținut

1. Declarația Schuman, Tratatul de la Paris și constituirea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului.
2. De la eșecul Comunității Europene de Apărare la Tratatele de la Roma.
3. Consolidarea instituțională și juridică a Comunităților în anii 1960.
4. Extindere, democratizare și dezvoltarea unor noi politici comune în perioada 1969–1985.
5. Relansarea integrării și Actul Unic European.

Abilități

– explică trecerea de la cooperarea diplomatică la integrarea comunitară întemeiată pe tratate, instituții și norme obligatorii;
– interpretează Declarația Schuman și identifică elementele definitorii ale metodei comunitare;
– compară arhitectura instituțională și competențele CECO, CEE și Euratom;
– analizează rolul Curții de Justiție în afirmarea efectului direct, priorității dreptului comunitar și autonomiei ordinii juridice;
– evaluează raportul dintre supranaționalitate și interguvernamentalism în crizele, compromisurile și reformele perioadei 1950–1986;
– explică impactul extinderilor asupra procesului decizional, bugetului, coeziunii și legitimității democratice;
– aplică lecțiile instituționalizării comunitare la analiza proceselor de armonizare, implementare și comunicare europeană relevante pentru Republica Moldova.

Responsabilitate și autonomie. Studentul selectează și compară documente istorice, tratate, hotărâri și studii științifice; distinge declarația politică de norma juridică și acordul interguvernamental de actul comunitar; verifică actorul, procedura, momentul intrării în vigoare și efectul unei decizii. În activitățile individuale și de grup, studentul formulează explicații multicauzale, evită narațiunile teleologice și evaluează instituțiile prin criterii de competență, legitimitate, eficiență, control și capacitate de implementare.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, analiză de document, linie cronologică, hartă instituțională, studiu de caz juridic, verificarea unei știri istorice, comparație de modele, analiză de rețea, matrice actor–interes–competență, interpretarea unor indicatori de integrare și aplicații pentru drept, jurnalism, matematică și informatică.

Repere de conținut

Introducere

Pornind de la premisele istorice, economice și politice analizate în Tema 1, prezenta unitate urmărește modul în care acestea au fost convertite, începând cu Declarația Schuman, în tratate, instituții, competențe, resurse și mecanisme de control. Accentul nu mai cade asupra cauzelor generale ale integrării postbelice, ci asupra instituționalizării proiectului comunitar european în perioada 1950–1986. În acest interval, construcția europeană a trecut de la administrarea comună a cărbunelui și oțelului la programul unei piețe interne fără frontiere, de la o Înaltă Autoritate sectorială la un ansamblu instituțional complex și de la șase state fondatoare la o Comunitate de douăsprezece state. Evoluția nu a fost liniară, deoarece eșecul Comunității Europene de Apărare, criza „*scaunului gol*" și întârzierea realizării pieței interne ilustrează modul în care blocajele au generat compromisuri și reforme [1].

Analitic, instituționalizarea poate fi urmărită pe trei niveluri complementare:

1) *nivelul juridic* cuprinde tratatele, competențele atribuite și actele obligatorii;
2) *nivelul organizațional* vizează instituțiile, bugetele, personalul, procedurile și capacitatea de monitorizare;
3) *nivelul comportamental* se referă la rutinele prin care guvernele, instanțele, întreprinderile și cetățenii ajung să anticipeze și să utilizeze cadrul comun.

Un tratat poate exista fără implementare suficientă, după cum o practică politică poate dobândi influență înainte de consacrarea juridică. De aceea, analiza nu se limitează la data semnării documentelor, ci urmărește intrarea în vigoare, aplicarea, controlul și efectele asupra conduitei actorilor [2].

Perioada 1950–1986 este relevantă și pentru înțelegerea dependenței de cale. Primele alegeri instituționale au creat costuri de schimbare și au orientat soluțiile ulterioare: arhitectura CECO a furnizat un prototip pentru Tratatele de la Roma; jurisprudența a consolidat autonomia dreptului; unanimitatea practicată după Compromisul de la Luxemburg a făcut vizibilă nevoia reformei; extinderile au legat piața de coeziune. Dependența de cale nu înseamnă determinism. Actorii au putut revizui regulile, însă au făcut-o pornind de la instituții, interese și așteptări deja formate. Din acest motiv, integrarea trebuie explicată ca proces cumulativ, cu momente de continuitate, contestare și recalibrare.

Pentru Republica Moldova, această grilă permite diferențierea dintre aderarea formală la un instrument european și capacitatea de a-l face funcțional. Adoptarea unei legi reprezintă nivelul juridic; desemnarea autorităților, alocarea bugetului, pregătirea personalului și conectarea registrelor țin de nivelul organizațional; utilizarea efectivă a procedurilor de către administrație, instanțe, întreprinderi și cetățeni indică nivelul comportamental. Tema urmărește anume legătura dintre aceste dimensiuni, evitând atât idealizarea, cât și reducerea integrării la birocrație.

2.1. Declarația Schuman, Tratatul de la Paris și constituirea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului

La sfârșitul anilor 1940, problema cărbunelui și oțelului concentra simultan imperative economice, strategice și politice. Cărbunele furniza energia necesară industriei și transporturilor, iar oțelul susținea infrastructura, mecanizarea și producția militară. Franța avea nevoie de resursele bazinului Ruhr pentru modernizare, dar se temea de refacerea necontrolată a puterii industriale germane. Republica Federală Germania urmărea egalitatea politică, eliminarea regimurilor discriminatorii și reintegrarea în economia occidentală. SUA doreau o Europă Occidentală capabilă să se reconstruiască și să participe la apărarea comună. Soluția exclusiv națională nu putea satisface concomitent securitatea Franței, revenirea Germaniei și eficiența economică regională [2].

Jean Monnet a abordat această contradicție printr-o metodă de proiectare instituțională, nu printr-o declarație generală despre unitatea Europei. Experiența sa în coordonarea resurselor aliate și în planificarea modernizării franceze l-a orientat spre alegerea unui domeniu limitat, dar strategic, în care autoritatea comună putea produce rezultate verificabile. Robert Schuman, ministrul francez al afacerilor externe, și-a asumat responsabilitatea politică a inițiativei; Konrad Adenauer a recunoscut că participarea egală oferea Germaniei Occidentale o cale de normalizare; liderii italieni și ai statelor Benelux au văzut în proiect o garanție împotriva dominației marilor state. Explicația academică trebuie să combine rolul liderilor cu presiunile economice, administrațiile, partidele, întreprinderile și conjunctura Războiului Rece [1].

Declarația prezentată la 9 mai 1950 a propus plasarea producției franco-germane de cărbune și oțel sub o Înaltă Autoritate comună, într-o organizație deschisă participării altor state europene. Noutatea consta în legarea păcii de un mecanism material: sectoarele care făcuseră posibilă industria de război urmau să fie administrate prin reguli comune, informație partajată și control reciproc. Textul nu promitea edificarea imediată a unei federații, ci susținea că Europa urma să fie construită prin realizări concrete care să creeze solidarități de fapt. Astfel, finalitatea politică era urmărită prin integrare sectorială, iar cooperarea devenea o obligație instituționalizată, nu un angajament revocabil la fiecare schimbare guvernamentală [6].

Propunerea a fost acceptată pentru negociere de Belgia, Franța, Republica Federală Germania, Italia, Luxemburg și Țările de Jos. Marea Britanie a refuzat participarea în condițiile în care deciziile unei autorități independente urmau să fie obligatorii. Preferința britanică pentru cooperare interguvernamentală, legăturile cu Commonwealth-ul, structura industriei și cultura constituțională explică mai bine decizia decât eticheta simplificatoare de „antieuropeanism”.

Negocierile începute în iunie 1950 au transformat principiile declarației în dispoziții privind piața, competențele, finanțarea, concurența, condițiile sociale, controlul politic și soluționarea litigiilor. Tratatul de la Paris a fost semnat la 18 aprilie 1951 și a intrat în vigoare la 23 iulie 1952, pentru o perioadă de cincizeci de ani. Durata determinată exprima caracterul inovator al experimentului, dar și angajamentul de lungă durată. Tratatul nu crea o simplă zonă de liber schimb; instituia o Comunitate dotată cu organe proprii, resurse și capacitatea de a adopta acte obligatorii. La expirarea sa, în 2002, *acquis-ul CECO* a fost integrat în cadrul comunitar existent [7].

Arhitectura instituțională a CECO combina mai multe surse de legitimitate. Înalta Autoritate trebuia să promoveze interesul general al Comunității și să administreze tratatul independent de instrucțiunile guvernelor. Consiliul Special de Miniștri reprezenta statele și coordona acțiunea comună cu politicile economice naționale. Adunarea Comună, alcătuită din delegați ai parlamentelor naționale, exercita control politic și putea adopta o moțiune de cenzură împotriva Înaltei Autorități. Curtea de Justiție garanta respectarea dreptului, iar Comitetul Consultativ integra producătorii, lucrătorii, consumatorii și comercianții. Sistemul nu elimina statele, ci le lega de instituții cu funcții distincte și controale reciproce [2].

Înalta Autoritate reprezenta nucleul supranațional al construcției. Membrii săi nu trebuiau să apere exclusiv poziția statului de origine, iar deciziile adoptate în limitele tratatului puteau produce efecte obligatorii pentru state și întreprinderi. Supranaționalitatea nu însemna însă competență nelimitată: mandatul era sectorial, procedurile erau definite, Consiliul participa la deciziile sensibile, iar Curtea controla legalitatea. Analogia tehnică rămâne incompletă, deoarece instituțiile publice au nevoie și de legitimitate, responsabilitate și control democratic.

Piața comună a cărbunelui și oțelului urmărea eliminarea taxelor vamale, a restricțiilor cantitative și a discriminărilor în materie de transport sau prețuri. Tratatul de la Paris aborda cartelurile, concentrările și practicile care puteau menține fragmentarea pieței. În același timp, CECO nu a fost concepută ca liberalizare fără corecții. Înalta Autoritate putea sprijini investițiile, modernizarea, reconversia regiunilor și lucrătorii afectați de restructurare. Integrarea pieței era asociată cu gestionarea costurilor sociale, ceea ce anticipa logica ulterioară a coeziunii. Evaluarea trebuie să distingă eficiența agregată de distribuția teritorială și socială a beneficiilor: creșterea productivității poate coexista cu pierderi severe în comunitățile dependente de o singură industrie. Un element inovator îl constituia finanțarea. CECO putea percepe o prelevare asupra producției, contracta împrumuturi și utiliza fondurile pentru administrație, investiții și măsuri sociale. Resursa proprie reducea dependența exclusivă de contribuțiile anuale ale guvernelor și oferea instituției o capacitate

operațională reală. Din perspectivă instituțională, competența fără resurse rămâne declarativă; din perspectivă matematică, bugetul permite măsurarea priorităților și a raportului dintre costuri și rezultate.

Ratificarea Tratatului de la Paris a transformat inițiativa de politică externă într-o obligație internă. Parlamentele au evaluat compatibilitatea tratatului cu constituțiile, interesele economice și controlul democratic. Este necesară separarea etapelor:

1) *declarația deschide o ofertă politică*;
2) *negocierea stabilește textul*;
3) *semnarea exprimă acordul guvernelor*;
4) *ratificarea autorizează angajamentul*;
5) *intrarea în vigoare declanșează obligațiile*;
6) *implementarea și controlul determină efectele*.

Confundarea acestor momente produce erori frecvente în comunicarea publică. Formula „statele au decis" este insuficientă dacă nu precizează care instituție, prin ce procedură și în ce stadiu juridic a acționat.

Administrarea pieței necesita informații comparabile despre producție, prețuri, stocuri, investiții, transport și condiții sociale. CECO a creat o capacitate statistică și de monitorizare care a redus asimetriile informaționale dintre guverne și întreprinderi. Datele nu erau neutre, deoarece definițiile, seriile și metodele de colectare influențau diagnosticul și distribuirea sprijinului. Instituționalizarea presupune, astfel, nu numai norme și organe, ci și infrastructură informațională care face posibilă aplicarea regulilor.

Primele rezultate ale CECO au inclus deschiderea piețelor, intensificarea schimburilor, investiții și dezvoltarea unei administrații europene, care trebuie însă interpretate prudent. Creșterea economică a anilor 1950, reconstrucția generală și cererea internațională au contribuit la performanța sectorului, iar declinul ulterior al cărbunelui a scos în evidență limitele unei comunități sectoriale. Succesul nu poate fi măsurat printr-un singur indicator. O evaluare riguroasă include producția, comerțul, investițiile, respectarea regulilor, adaptarea socială, stabilitatea politică și capacitatea instituțiilor de a gestiona conflicte. Această abordare multidimensională este utilă și pentru evaluarea programelor europene contemporane.

Contribuția CECO la pace nu trebuie absolutizată. Securitatea Europei Occidentale depindea de NATO, prezența americană, democratizarea Germaniei și echilibrul Războiului Rece. Totuși, Comunitatea a schimbat stimulentele și rutina relației franco-germane: producția strategică devenea transparentă, deciziile erau negociate într-un cadru comun, iar administrațiile și actorii economici interacționau repetat. În termeni de teorie a jocurilor, repetarea interacțiunilor, informația comună și costul încălcării regulilor pot reduce tentația comportamentului unilateral. Instituția nu

elimină conflictul, dar îl transformă din confruntare necontrolată în dispută procedurală.

Metoda comunitară poate fi sintetizată prin cinci componente:

1) *definirea unui interes comun*;

2) *atribuirea unor competențe prin tratat*;

3) *existența unei instituții independente de inițiativă și administrare*;

4) *participarea statelor într-un consiliu*;

5) *control parlamentar și jurisdicțional*.

Metoda comunitară se deosebește de diplomația clasică, în care fiecare acțiune depinde de un nou acord unanim, și de federalismul constituțional imediat, deoarece avansează gradual și sectorial. Guvernele au rămas decisive la negocierea și revizuirea tratatului, dar au acceptat să se autorestricționeze juridic după intrarea acestuia în vigoare. Anume această combinație dintre voința statelor și autonomia instituțiilor explică originalitatea proiectului [1].

Dimensiunea democratică a CECO era incompletă. Adunarea Comună nu era aleasă prin vot direct, competențele sale erau limitate, iar Înalta Autoritate avea un profil tehnocratic. Totuși, existența controlului politic și a unei Curți independente depășea arhitectura multor organizații internaționale ale epocii. Critica „tehnocrației" trebuie raportată la procedurile efective: cine numește, cine controlează, cine poate anula un act și cine răspunde pentru rezultat. Instituționalizarea europeană va evolua anume prin consolidarea reprezentării parlamentare și a controlului jurisdicțional, fără a elimina tensiunea dintre eficiența expertizei și legitimitatea democratică.

CECO a produs și un efect de învățare. Funcționarii au elaborat proceduri, întreprinderile s-au adaptat la reguli comune, iar guvernele au învățat să formuleze interese naționale într-un cadru european. Acest proces nu a înlocuit preferințele statelor, dar a schimbat mediul în care ele erau negociate. În perspectiva federalizării, instituțiile comune pot crea solidarități și capacitate fără a institui imediat un stat federal [1]. În același timp, integrarea sectorială poate genera dependențe și cereri pentru extinderea competențelor, dar acest efect nu este automat, deoarece fiecare pas necesită coaliții politice, legitimitate și rezultate credibile.

Pentru Republica Moldova, experiența CECO evidențiază diferența dintre apropierea declarativă și integrarea funcțională. Cooperarea sectorială în energie, transport, cercetare sau digitalizare poate produce beneficii înaintea aderării numai dacă există norme clare, autorități competente, date comparabile, resurse și mecanisme de control. Instituționalizarea transformă obiectivul politic în practici verificabile.

Tabelul 1. Arhitectura instituțională și funcțională a CECO

Instituție / instrument	Interes sau funcție dominantă	Tip de autoritate	Mecanism de control
Înalta Autoritate	Promovarea interesului general și administrarea pieței sectoriale	Supranațională, în limitele tratatului	Adunarea Comună, Curtea de Justiție și tratatul
Consiliul Special de Miniștri	Reprezentarea statelor și coordonarea politicilor naționale	Interguvernamentală	Răspundere guvernamentală și proceduri comune
Adunarea Comună	Dezbatere și control politic	Parlamentară, indirectă	Moțiune de cenzură și publicitate
Curtea de Justiție	Respectarea și interpretarea dreptului	Jurisdicțională	Hotărâri obligatorii
Prelevarea și împrumuturile	Finanțarea administrației, investițiilor și reconversiei	Capacitate financiară proprie	Reguli bugetare și control instituțional

Prin urmare, Declarația Schuman și Tratatul de la Paris au instituit un model în care pacea, piața, dreptul și administrația se susțineau reciproc. CECO nu a fost o miniatură perfectă a Uniunii Europene și nici o etapă inevitabilă spre federalizare. Ea a demonstrat însă că statele pot crea autoritate comună într-un domeniu delimitat, pot finanța politici proprii și pot accepta control juridic asupra deciziilor. Această experiență a furnizat instituții, personal administrativ și un vocabular procedural care vor fi extinse prin Tratatele de la Roma.

Funcționarea CECO a făcut vizibilă și diferența dintre integrarea negativă și integrarea pozitivă. Eliminarea taxelor, cotelor și discriminărilor în transport reprezenta reducerea obstacolelor naționale; organizarea concurenței, finanțarea investițiilor, reconversia regiunilor și sprijinul lucrătorilor presupuneau politici comune active. Piața nu se forma numai prin abținerea statelor, ci prin reguli, informații și intervenții capabile să corecteze efectele restructurării. Această distincție este importantă pentru orice proiect de integrare: liberalizarea poate mări eficiența agregată, dar legitimitatea sa depinde de modul în care sunt distribuite costurile și de existența mecanismelor de ajustare [2]. În domeniul concurenței, Tratatul de la Paris a permis intervenția împotriva cartelurilor, concentrărilor și practicilor care fragmentau piața. Aplicarea acestor atribuții a cerut informații comerciale detaliate și a produs tensiuni între transparență, secretul întreprinderilor și autonomia managerială. Capacitatea de reglementare a devenit astfel o componentă a integrării, nu un adaos exterior pieței.

Declinul structural al cărbunelui a arătat limitele proiectării sectoriale. O instituție creată pentru extinderea producției a trebuit să gestioneze închideri, pro-

ductivitate crescută, pierderea locurilor de muncă și reconversie teritorială. Obiectivele inițiale nu puteau fi aplicate mecanic într-un mediu tehnologic schimbat. CECO a răspuns prin împrumuturi, sprijin pentru investiții și măsuri sociale, dar rezultatele au variat între regiuni. Lecția este că instituționalizarea durabilă presupune capacitate de adaptare: regulile trebuie să ofere stabilitate, fără a bloca revizuirea instrumentelor atunci când problema publică se transformă.

2.2. De la eșecul Comunității Europene de Apărare la Tratatele de la Roma

Războiul din Coreea și intensificarea confruntării Est–Vest au readus în prim-plan reînarmarea Republicii Federale Germania. Statele Unite considerau contribuția germană necesară apărării Europei Occidentale, în timp ce Franța se temea de recrearea unei armate naționale germane. Planul Pleven din 1950 a încercat să aplice logica Schuman–Monnet în domeniul apărării: contingentele germane urmau să fie integrate într-o armată europeană, nu reunite într-o forță națională autonomă. Spre deosebire de cărbune și oțel, apărarea atingea însă nucleul suveranității – comanda, bugetul, recrutarea, controlul democratic și decizia privind utilizarea forței [2].

Tratatul de instituire a Comunității Europene de Apărare a fost semnat în 1952 de cele șase state ale CECO. Deoarece o armată comună nu putea funcționa legitim fără autoritate politică, Adunarea CECO a elaborat și un proiect de Comunitate Politică Europeană, cu structură parlamentară și competențe mai largi. Ambiția era remarcabilă: în numai doi ani, integrarea urma să treacă de la două sectoare economice la apărare și organizare politică. Anume această accelerare a concentrat costurile suveranității și a făcut dificilă construirea unei coaliții interne stabile. Proiectul ilustrează că modularitatea instituțională are limite atunci când o funcție depinde de o autoritate politică încă inexistentă.

La 30 august 1954, Adunarea Națională franceză a refuzat să deschidă dezbaterea de ratificare, ceea ce a blocat tratatul. Eșecul a avut cauze multiple: temeri față de reînarmarea Germaniei, apărarea suveranității, incertitudinea relației cu NATO, absența participării britanice, diviziunile partidelor și schimbarea contextului internațional. Reducerea episodului la un singur lider sau la un vot izolat este insuficientă. Episodul demonstrează diferența dintre ambiția constituțională și legitimitatea politică efectivă.

Soluția de rezervă a fost predominant interguvernamentală și transatlantică. Acordurile de la Paris din 1954 au adaptat Tratatul de la Bruxelles, au revitalizat Uniunea Europei Occidentale și au permis aderarea Republicii Federale Germania

la NATO în 1955. Problema imediată a apărării a fost astfel soluționată printr-o armată națională integrată în alianță, nu printr-o armată supranațională. Din această diferențiere funcțională a rezultat o diviziune de lungă durată, deoarece NATO devenea cadrul central al apărării colective, iar Comunitățile se concentrau asupra integrării economice. Eșecul unei forme de integrare nu a eliminat cooperarea, ci a redirecționat-o spre un instrument cu cost politic mai redus.

Lecția anului 1954 nu a fost abandonarea finalității europene, ci reconsiderarea secvenței. Jean Monnet a părăsit conducerea Înaltei Autorități și a creat Comitetul de Acțiune pentru Statele Unite ale Europei, reunind partide și sindicate în sprijinul relansării. Liderii au constatat că integrarea putea avansa prin obiective care ofereau beneficii economice vizibile, perioade de tranziție și posibilitatea compensării între sectoare. Un proiect complex devine mai acceptabil atunci când costurile sunt etapizate, rezultatele pot fi măsurate, iar grupurile afectate dispun de mecanisme de adaptare. Această logică nu depolitizează economia, dar distribuie conflictul într-un calendar negociabil.

Inițiativa relansării a venit în mare măsură din statele Benelux. Ministrul olandez Johan Willem Beyen susținea trecerea de la integrarea sectorială la o piață comună generală, în timp ce Belgia și Luxemburg au promovat asocierea acesteia cu cooperarea în domeniul energiei atomice, preferată de Franța. Conferința de la Messina din 1–3 iunie 1955 a însărcinat un comitet prezidat de Paul-Henri Spaak să studieze cele două proiecte. Compromisul combina interese diferite: statele comerciale și Germania doreau piață, Franța urmărea modernizarea și energia nucleară, iar statele mici preferau instituții comune care să limiteze asimetriile de putere.

Raportul Spaak din 1956 a transformat direcția politică într-un program de negociere, care a propus eliminarea graduală a barierelor comerciale, un tarif extern comun, libera circulație a factorilor de producție, reguli de concurență, politici comune și instituții capabile să supravegheze implementarea. Expertiza tehnică a redus incertitudinea, dar nu a eliminat negocierile distributive privind agricultura, teritoriile de peste mări, armonizarea socială și calendarul liberalizării.

Crizele din 1956 au influențat climatul politic. Intervenția sovietică în Ungaria a evidențiat divizarea continentului, iar criza Suezului a demonstrat limitarea autonomiei externe a Franței și Regatului Unit. Pentru guvernele continentale, cooperarea europeană a devenit un mijloc de modernizare și de recuperare a influenței, chiar dacă motivele naționale nu erau identice. Integrarea europeană nu a rezultat dintr-un consens idealist omogen, ci din suprapunerea unor calcule de securitate, prosperitate, statut și control. Această cauzalitate multiplă explică de ce instituțiile comune pot fi susținute de actori care le atribuie finalități diferite.

Tratatele de la Roma au fost semnate la 25 martie 1957 și au intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958. Un tratat a instituit Comunitatea Economică Europeană, iar celălalt Comunitatea Europeană a Energiei Atomice. Ratificarea a fost pregătită mai atent după experiența Comunității Europene de Apărare. Pachetul combina liberalizarea cu politici comune, perioade de tranziție și instituții de supraveghere, reducând percepția unui salt constituțional necontrolat. Succesul nu a însemnat absența opoziției, ci formarea unei coaliții suficient de largi între guverne, administrații, întreprinderi și forțe politice [2].

Arhitectura CEE reproducea principiile comunitare, dar cu un echilibru mai pronunțat în favoarea Consiliului de Miniștri. Comisia Europeană dispunea de inițiativă, funcții executive și rol de „*gardian al tratatelor*"; Consiliul de Miniștri reprezenta guvernele și adopta deciziile majore; Adunarea Comună exercita funcții consultative și de control; Curtea de Justiție asigura interpretarea uniformă a legislației. Extinderea competențelor la ansamblul economiei a determinat statele să păstreze un control mai direct decât în modelul inițial al Înaltei Autorități. Supranaționalitatea și interguvernamentalismul nu erau alternative exclusive, ci componente ale aceluiași sistem instituțional.

CEE urmărea constituirea treptată a unei piețe comune. Programul includea eliminarea taxelor vamale interne, crearea unui tarif extern comun, libera circulație a persoanelor, serviciilor și capitalurilor, reguli de concurență și coordonarea politicilor economice. Tratatul prevedea politici comune, în special agricultura și transporturile, Fondul Social European, Banca Europeană de Investiții și asocierea țărilor și teritoriilor de peste mări. Piața comună era, prin urmare, mai mult decât comerț, deoarece liberalizarea necesita reguli, investiții, protecție socială și mecanisme de ajustare. Formula „*unei comunități tot mai strânse*" indica o finalitate deschisă, fără a defini un stat federal imediat [8]. Etapizarea era esențială. Reducerea tarifelor și formarea tarifului extern comun urmau calendare, care ofereau economiilor timp pentru adaptare și permiteau verificarea progresului. Tratatul prevedea trecerea, în anumite domenii, de la unanimitate la votul cu majoritate calificată, pentru a împiedica blocarea permanentă a obiectivelor convenite. Această logică arată că integrarea este un proces juridic: fiecare etapă modifică obligațiile și competențele, iar termenul final nu este o simplă promisiune.

Euratom urmărea dezvoltarea industriilor nucleare în scopuri pașnice, coordonarea cercetării, stabilirea normelor de securitate, facilitarea investițiilor și garantarea aprovizionării. În anii 1950, energia atomică era percepută ca soluție pentru independența energetică și creștere. Rezultatele au fost mai modeste decât așteptările inițiale din cauza costurilor, diferențelor tehnologice și preferințelor naționale. Totuși, tratatul a creat un cadru durabil pentru cercetare, standarde și

protecție radiologică. Cazul arată că aceeași arhitectură instituțională produce efecte diferite în funcție de resursele materiale, tehnologie și coalițiile de beneficiari.

Coexistența CECO, CEE și Euratom a creat o structură instituțională plurală. Comunitățile europene aveau domenii și tratate distincte, dar au utilizat o Adunare parlamentară și o Curte de Justiție comune; comisiile și consiliile au rămas inițial separate. Pentru actorii economici și cetățeni, pluralitatea putea fi dificil de înțeles, iar pentru administrații genera costuri de coordonare. Totuși, această organizare modulară permitea adaptarea competențelor la specificul fiecărui sector și reducea riscul unui transfer general de autoritate. Evoluția ulterioară va urmări unificarea organelor executive fără a desființa bazele juridice distincte.

Tratatele de la Roma au extins integrarea de la o piață sectorială la un program economic general și au produs dependență de cale. Întreprinderile au investit în accesul la piață, administrațiile au creat proceduri comune, iar actorii sociali au formulat așteptări privind politici suplimentare. Această acumulare a făcut retragerea mai costisitoare, dar nu a transformat integrarea într-un proces inevitabil. Fiecare pas a necesitat negociere, ratificare și acceptare internă. Instituțiile pot crea stimulente pentru continuare, însă nu pot substitui complet voința politică și legitimitatea democratică [1].

În paralel, Regatul Unit a susținut o mare zonă de liber schimb care ar fi conectat CEE cu alte economii occidentale fără tariful extern comun și fără ambiția politică a modelului comunitar. Eșecul negocierii a contribuit la crearea Asociației Europene a Liberului Schimb în 1960. Europa Occidentală a cunoscut astfel două modele: o comunitate cu instituții și politici comune și o zonă de liber schimb mai puțin integrată. Comparația demonstrează că eliminarea tarifelor nu definește singură integrarea europeană, iar diferența constă în politica comercială comună, efectul juridic, resursele și capacitatea de adoptare a regulilor [2].

Pentru Republica Moldova, lecția centrală este că integrarea europeană sectorială poate construi capacitate și încredere, dar nu înlocuiește instituțiile democratice, statul de drept și implementarea. Un acord produce rezultate numai dacă autoritățile cunosc obligațiile, dispun de personal, buget, date și sisteme interoperabile. Reformele trebuie etapizate, însă etapele au nevoie de termene și criterii verificabile. Costurile de ajustare trebuie recunoscute și compensate, altfel sprijinul public poate scădea. Experiența Romei arată că pachetele durabile combină deschiderea pieței, reguli comune, investiții și solidaritate.

Tabelul 2. Comunitățile Europene create între 1951 și 1957

Comunitate	Domeniu principal	Instrumente	Semnificație instituțională
CECO	Cărbune și oțel	Piață sectorială, concurență, investiții, reconversie	Prototip supranațional și resurse proprii
CEE	Ansamblul economiei	Uniune vamală, libertăți de circulație, politici comune	Generalizarea metodei comunitare
Euratom	Energie atomică pașnică	Cercetare, standarde, aprovizionare, control	Integrare tehnologică și normativă
CEA – proiect eșuat	Apărare	Forțe integrate și instituții comune	Limita integrării fără legitimitate politică suficientă
AELS – model alternativ	Liber schimb industrial	Eliminarea tarifelor, fără tarif extern comun	Cooperare economică predominant interguvernamentală

Tratatele de la Roma au stabilit infrastructura juridică a unei integrări economice generale și au confirmat capacitatea metodei comunitare de a combina interese naționale diferite. Ele nu au rezolvat conflictul privind finalitatea politică și nici problema legitimității, dar au creat un cadru în care piața, politicile comune și jurisprudența puteau evolua. Următoarea etapă a fost transformarea prevederilor tratatelor în practică și definirea raportului dintre Comisie, Consiliu, Curte și statele membre.

Negocierea Tratatelor de la Roma a presupus un schimb complex între liberalizare și protecție. Statele acceptau eliminarea treptată a barierelor, dar solicitau politici și perioade de tranziție pentru sectoarele vulnerabile. Franța urmărea garantarea agriculturii și accesul la tehnologia nucleară; Republica Federală Germania și statele Benelux favorizau piața generală și concurența; Italia invoca dezvoltarea regiunilor mai puțin prospere; toate guvernele doreau să păstreze un rol decisiv în Consiliu. Pachetul a devenit ratificabil nu fiindcă preferințele s-au uniformizat, ci deoarece instituțiile au permis compensări între domenii și distribuirea în timp a costurilor [2].

Tratatul CEE a creat și o dimensiune de asociere externă. Țările și teritoriile de peste mări legate de unele state membre au fost incluse într-un regim de asociere, iar Comunitatea a dobândit instrumente pentru acorduri comerciale și relații cu state terțe. Aceste prevederi reflectau contextul decolonizării și interesele divergente ale fondatorilor, inclusiv evidențiază că piața comună produce efecte externe încă de la origine: tariful comun și preferințele comerciale modifică accesul partenerilor, iar competența internă generează nevoia unei reprezentări externe. Integrarea economică europeană nu poate fi analizată izolat de distribuția efectelor asupra celor din afara organizației.

Ratificarea a fost, la rândul ei, o etapă de instituționalizare. Parlamentele au evaluat constituționalitatea, distribuția competențelor și consecințele economice, iar guvernele au construit coaliții cu administrațiile, partidele și mediul de afaceri. Experiența CEA a determinat o pregătire mai atentă a sprijinului intern și formularea unor garanții privind tranziția.

Comparația dintre CEE și AELS a clarificat două modele. Zona de liber schimb reducea taxele industriale între participanți, dar păstra politicile comerciale naționale și evita instituții supranaționale puternice. CEE adăuga tariful extern comun, politici comune, inițiativa Comisiei și controlul Curții. Modelul mai puțin integrat putea fi atractiv pentru statele preocupate de autonomie, însă oferea o capacitate mai redusă de a produce norme și bunuri publice comune. Diferența nu este una morală, ci instituțională: fiecare model distribuie altfel beneficiile, costurile, competențele și riscurile de blocaj.

2.3. Consolidarea instituțională și juridică a Comunităților în anii 1960

Intrarea în vigoare a Tratatelor de la Roma a lansat etapa implementării. În 1958 au început să funcționeze Comisia CEE și Comisia Euratom, consiliile de miniștri și administrațiile lor. Walter Hallstein, primul președinte al Comisiei CEE, a promovat interpretarea Comunității ca ordine în dezvoltare, nu ca simplu acord comercial. Instituțiile trebuiau să elaboreze propuneri, să adopte legislație, să supravegheze transpunerea și să soluționeze conflicte între preferințe naționale. Consolidarea nu a fost doar cantitativă; ea a produs proceduri, expertiză și practici care au făcut cooperarea mai previzibilă și au crescut costul revenirii la unilateralism [2]. Obiectivul inițial cel mai vizibil a fost Uniunea Vamală. Statele au redus treptat taxele interne și au apropiat tarifele aplicate statelor terțe, iar procesul a fost finalizat la 1 iulie 1968, înaintea termenului prevăzut. Realizarea a stimulat comerțul intracomunitar și a transformat Comunitatea într-un actor comercial comun. Tariful extern unic a necesitat clasificări vamale, proceduri și negocieri externe coordonate.

Politica Agricolă Comună a devenit principalul test distributiv al noii Comunități. Tratatul urmărea creșterea productivității, un nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, stabilizarea piețelor, securitatea aprovizionării și prețuri rezonabile pentru consumatori. Din 1962 au fost create organizații comune de piață, prețuri administrate și mecanisme de protecție externă. Franța susținea o politică generoasă pentru agricultură, iar Germania accepta costurile în schimbul accesului industrial la piața comună. PAC a arătat că integrarea economică presupune redistribuire: beneficiile și contribuțiile nu sunt identice pentru toate statele, sectoarele și regiunile [4].

Mecanismele PAC au creat stimulente pentru creșterea producției, dar și costuri bugetare și excedente. Alegerea prețurilor comune necesita cursuri de conversie, reguli de intervenție și finanțare stabilă. Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă a finanțat intervenția și restructurarea. PAC a devenit nu doar politică sectorială, ci și element central al compromisului franco-german și al negocierilor privind resursele Comunității.

Consolidarea juridică a depășit textul tratatelor prin jurisprudența Curții de Justiție. În cauza Van Gend en Loos din 1963, Curtea a afirmat că dreptul comunitar poate conferi particularilor drepturi invocabile în fața instanțelor naționale. În Costa împotriva ENEL din 1964, Curtea a formulat principiul priorității dreptului comunitar față de normele naționale incompatibile. Aceste hotărâri au transformat cetățenii și instanțele naționale în participanți la aplicarea dreptului european. Ordinea comunitară nu depindea exclusiv de acțiunea diplomatică a guvernelor, ci putea fi activată prin litigii concrete și interpretare judiciară [4].

Efectul direct și prioritatea nu însemnau că orice normă comunitară se aplica identic sau fără condiții. Instanțele trebuiau să stabilească precizia, necondiționarea și natura dispoziției invocate, iar raportul cu constituțiile naționale a generat dezbateri. Importanța instituțională constă în crearea unei rețele jurisdicționale: Curtea de Justiție oferea interpretarea autoritativă, iar instanțele naționale aplicau dreptul în litigii interne prin procedura trimiterii preliminare.

Jurisprudența a extins și dimensiunea externă. În cauza ERTA din 1971, Curtea a stabilit că adoptarea unor norme comune interne poate genera competență externă a Comunității și poate limita acțiunea individuală a statelor dacă acordurile naționale ar afecta regulile comune. Deși hotărârea aparține începutului anilor 1970, ea rezultă din consolidarea juridică a deceniului precedent și arată efectul de propagare al integrării: o competență internă poate necesita reprezentare externă unitară. Piața comună devenea astfel sursă de putere normativă în relațiile comerciale internaționale [3].

Pluralitatea executivelor celor trei Comunități genera costuri și confuzie. Tratatul de fuziune, semnat la Bruxelles în 1965 și intrat în vigoare la 1 iulie 1967, a instituit un Consiliu unic și o Comisie unică pentru CECO, CEE și Euratom. Tratatele au rămas distincte, dar administrația executivă a fost unificată. Reforma a consolidat coerența, a redus duplicarea și a creat ceea ce era denumit tot mai frecvent „Comunitățile Europene".

Adunarea Parlamentară Europeană și-a schimbat denumirea în „*Parlamentul European"* în 1962, semnalând o aspirație politică mai largă decât competențele sale reale. Membrii continuau să fie delegați de parlamentele naționale, iar rolul legislativ era predominant consultativ. Totuși, Parlamentul putea dezbate public activitatea Comisiei, adopta rezoluții și exercita presiune politică. Diferența dintre denumire și competență trebuie explicată clar: simbolurile pot anticipa evoluția instituțională, dar nu produc automat putere juridică.

În același timp, Charles de Gaulle a promovat o concepție a „*Europei statelor*”, bazată pe cooperarea guvernelor și pe autonomie față de supranaționalitate. Planurile Fouchet din 1961–1962 au propus o uniune politică interguvernamentală, cu accent pe politica externă și apărare. Statele Benelux s-au temut că proiectul ar slăbi instituțiile comunitare și legătura transatlantică, iar negocierile au eșuat. Episodul demonstrează că integrarea europeană a evoluat prin competiția dintre modele instituționale, nu printr-un consens constant asupra federalizării. Interguvernamentalismul putea completa Comunitățile, dar putea și să le subordoneze.

Extinderea a devenit un alt teren de conflict. Regatul Unit a solicitat aderarea în 1961, împreună cu Irlanda, Danemarca și Norvegia, dar președintele de Gaulle a anunțat în 1963 că Londra nu era pregătită pentru disciplina comunitară și avea legături economice și strategice incompatibile cu proiectul continental. O a doua cerere britanică a fost blocată în 1967. *Veto-urile* au arătat că aderarea nu este un drept automat, ci o decizie politică ce presupune acceptarea acquis-ului UE și unanimitatea statelor membre. Primele extinderi au evidențiat, de asemenea, tensiunea dintre „*lărgire*” și „*aprofundare*”, care avea să reapară în fiecare rundă ulterioară de extindere.

Conflictul instituțional a culminat cu criza *„scaunului gol”* din 1965. Comisia Hallstein a propus finanțarea permanentă a PAC prin resurse proprii, extinderea competențelor bugetare ale Parlamentului și trecerea la votul cu majoritate calificată prevăzută de tratat. Franța a considerat că pachetul întărea excesiv instituțiile supranaționale și a boicotat reuniunile Consiliului timp de aproximativ șapte luni. Absența unui stat major a paralizat decizia și a arătat că normele formale nu sunt suficiente atunci când legitimitatea politică a procedurii este contestată [2].

Compromisul de la Luxemburg din ianuarie 1966 a permis revenirea Franței. Potrivit înțelegerii politice, atunci când un stat invoca interese naționale foarte importante, membrii urmau să continue discuțiile pentru a ajunge la o soluție acceptabilă tuturor. Statele nu au convenit asupra procedurii în cazul în care consensul nu putea fi obținut. Compromisul nu a modificat tratatul și nu a creat juridic un drept general de veto, dar a consolidat practica unanimității în numeroase domenii. Diferența dintre norma tratatului și convenția politică este esențială pentru drept și pentru relatarea exactă a procesului decizional.

Efectul compromisului a fost ambivalent. Pe de o parte, el a protejat participarea statelor și a redus riscul ca un guvern să considere decizia comună ilegitimă. Pe de altă parte, unanimitatea de facto a încetinit adoptarea legislației și a încurajat negocierile de pachet. În termeni matematici, probabilitatea blocajului crește odată cu numărul participanților și divergența preferințelor; în același timp, consensul poate mări stabilitatea rezultatului. Proiectarea instituțională trebuie să echilibreze eficiența, protecția minorităților și capacitatea de implementare, nu să maximizeze un singur criteriu.

Criza a limitat ambiția Comisiei Hallstein și a confirmat rolul central al Consiliului, dar nu a anulat autonomia juridică a Comunității. Uniunea vamală a fost finalizată, PAC a continuat să funcționeze, iar Curtea a consolidat efectul dreptului. Acest contrast arată că integrarea europeană este multidimensională, fiindcă blocajul politic într-o instituție poate coexista cu avans juridic, comercial și administrativ în alte componente. Pentru analiza științifică, termenul „criză" trebuie descompus pe domenii și indicatori; altfel, narațiunea generală ascunde continuități importante.

La sfârșitul anilor 1960, Comunitățile dispuneau de o piață vamală integrată, politici comune, executiv unificat și o ordine juridică mai autonomă. Totuși, legitimitatea democratică rămânea redusă, unanimitatea limita eficiența, iar extinderea era blocată. Instituționalizarea nu însemna finalizarea proiectului, ci acumularea unor capacități și contradicții. Anume aceste contradicții au creat agenda următoarei etape: resurse proprii, control bugetar, cooperare politică, alegeri directe și lărgirea numărului de membri.

Pentru Republica Moldova, anii 1960 oferă trei lecții:

- *în primul rând*, transpunerea formală a normelor nu este suficientă fără instanțe, administrații și date care să le aplice;
- *în al doilea rând*, politicile de piață produc efecte distributive și necesită mecanisme de ajustare;
- *în al treilea rând*, procedura decizională trebuie să fie acceptată de participanți; altfel, regula juridică poate fi neutralizată prin blocaj politic.

Tabelul 3. Consolidarea Comunităților Europene în anii 1960

Evoluție	Rezultat principal	Tensiune instituțională	Lecție analitică
Uniunea vamală	Eliminarea tarifelor interne și tarif extern comun	Persistența barierelor netarifare	Integrarea comercială cere reguli și administrație
Politica Agricolă Comună	Piață agricolă organizată și finanțare comună	Costuri și distribuție inegală	Piața comună presupune solidaritate și compromis
Jurisprudența Curții	Efect direct și prioritatea dreptului comunitar	Raportul cu suveranitatea constituțională	Cetățenii și instanțele devin actori ai integrării
Tratatul de fuziune	Comisie și Consiliu unice	Tratate și competențe încă distincte	Unificarea administrației poate coexista cu modularitatea juridică
Compromisul de la Luxemburg	Revenirea Franței și protejarea intereselor vitale	Unanimitate de facto și blocaj	Eficiența și legitimitatea trebuie echilibrate

Implementarea Uniunii Vamale a creat o administrație europeană distribuită. Majoritatea controalelor erau realizate de autoritățile naționale, dar clasificările tarifare, originea mărfurilor, evaluarea în vamă și schimbul de informații trebuiau aplicate compatibil. Comisia Europeană supraveghea executarea, inițiа proceduri atunci când considera că un stat nu își îndeplinește obligațiile și elabora propuneri de armonizare. Comunitatea Economică Europeană nu dispunea de o administrație teritorială proprie comparabilă cu a unui stat; eficacitatea ei depindea de cooperarea loială a instituțiilor naționale. Acest model de administrare indirectă rămâne definitoriu pentru integrarea europeană.

Procedura trimiterii preliminare a creat o legătură directă între Curtea de Justiție și instanțele naționale. Judecătorul intern putea solicita interpretarea dreptului comunitar, iar răspunsul Curții orienta soluționarea litigiului și aplicarea uniformă în toate statele. Sistemul a transformat jurisdicțiile naționale în noduri ale ordinii comune, fără a le subordona administrativ unei instanțe europene. Rețeaua funcționa prin dialog juridic, motivare și caracterul obligatoriu al interpretării. Această structură explică de ce dreptul comunitar a dobândit efecte profunde chiar în perioade de blocaj politic.

2.4. Extindere, democratizare și dezvoltarea unor noi politici comune în perioada 1969–1985

Schimbarea conducerii franceze după retragerea lui Charles de Gaulle a creat condiții pentru relansare. Summitul de la Haga din decembrie 1969 a formulat o agendă în trei direcții: finalizarea angajamentelor existente, aprofundarea integrării și extinderea Comunității. Formula lega problemele care fuseseră tratate separat. Finalizarea privea finanțarea PAC și resursele bugetare; aprofundarea includea uniunea economică și monetară și cooperarea politică; extinderea viza Regatul Unit și alte state candidate. Summitul a demonstrat rolul reuniunilor liderilor în deblocarea negocierilor, chiar înainte ca Consiliul European să devină instituție recunoscută juridic [2].

Decizia privind resursele proprii din 1970 a înlocuit treptat contribuțiile naționale directe cu venituri provenite din taxe vamale, prelevări agricole și o resursă bazată pe taxa pe valoarea adăugată. Autonomia financiară a Comunității a crescut, dar a generat necesitatea unui control democratic mai puternic. Tratatele bugetare din 1970 și 1975 au extins competențele Parlamentului European, iar tratatul din 1975 a creat Curtea de Conturi, care a început să funcționeze în 1977. Relația dintre venit, cheltuială și control ilustrează un principiu instituțional: bugetul comun cere răspundere, audit și publicitate.

Planul Werner din 1970 a propus realizarea treptată a unei uniuni economice și monetare. Prăbușirea sistemului Bretton Woods, volatilitatea cursurilor și șocurile petroliere au împiedicat implementarea calendarului inițial. Statele au experimentat mecanismul „*șarpelui monetar*", încercând să limiteze fluctuațiile monedelor europene, dar participarea a fost instabilă. Eșecul parțial arată că integrarea monetară depinde de convergența economiilor, coordonarea politicilor și capacitatea de a absorbi șocuri. Un aranjament tehnic de curs valutar nu poate substitui disciplina fiscală, credibilitatea și acordul politic.

În paralel, *Raportul Davignon* din 1970 a instituit *Cooperarea Politică Europeană*. Miniștrii de externe și directorii politici au început consultări regulate, iar *Raportul de la Copenhaga* din 1973 a intensificat schimbul de informații și activitatea grupurilor de lucru. CPE nu avea personalitate juridică, buget propriu sau acte supranaționale; funcționa prin consens și coordonarea guvernelor. Totuși, a creat rutine diplomatice și a contribuit la formularea unor poziții comune. Construcția europeană devenea astfel dual: politicile economice avansau prin metoda comunitară, iar politica externă prin cooperare interguvernamentală.

Negocierile de aderare la CEE au fost reluate, iar la 1 ianuarie 1973 Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Irlanda și Danemarca au aderat la Comunitățile Europene. Norvegia negociase aderarea, dar electoratul a respins-o prin referendum. Prima extindere din 1973 a modificat echilibrul economic și politic, fiindcă Regatul Unit aducea o economie importantă și o tradiție instituțională mai sceptică față de supranaționalitate; Irlanda urmărea modernizarea și reducerea dependenței economice; Danemarca era orientată comercial și agricol. Extinderea nu a fost simpla multiplicare a membrilor, ci integrarea unor preferințe, sisteme administrative și structuri economice diferite [2].

Creșterea numărului de membri a amplificat costurile coordonării și conflictele distributive. Regatul Unit beneficia relativ puțin de PAC și considera contribuția sa bugetară disproporționată, ceea ce a generat o dispută de lungă durată. În 1975, guvernul britanic a renegociat anumite condiții și a organizat un referendum în care majoritatea a susținut continuarea apartenenței. Episodul evidențiază că legitimitatea aderării trebuie întreținută și după ratificare, iar percepția echității bugetare poate influența sprijinul public. Indicatorii agregați de creștere nu elimină problema distribuției între state și grupuri sociale.

Fondul European de Dezvoltare Regională a fost creat în 1975, pentru a reduce disparitățile și a sprijini regiunile afectate de transformări structurale. Introducerea unei politici regionale a răspuns atât nevoilor economice, cât și negocierilor politice cu noii membri. Integrarea pieței favorizează mobilitatea capitalului și concentrarea activităților, ceea ce poate accentua diferențele teritoriale. Coeziunea devine, astfel, condiție a legitimității pieței comune.

Summitul de la Paris din decembrie 1974 a decis instituționalizarea reuniunilor regulate ale șefilor de stat sau de guvern sub denumirea de „*Consiliu European*". Prima reuniune în acest format a avut loc în 1975. Organul nu era prevăzut inițial de tratate, dar a devenit centrul orientării politice și al soluționării problemelor pe care Consiliul de Miniștri nu le putea depăși. Apariția Consiliului European confirmă caracterul adaptiv al integrării europene, deoarece practica politică poate preceda consacrarea juridică. Totodată, concentrarea deciziilor la nivelul liderilor ridică întrebări privind transparența și controlul parlamentar.

Raportul Tindemans privind Uniunea Europeană, prezentat în 1975, a propus consolidarea instituțiilor, extinderea votului majoritar, dezvoltarea politicii externe și apropierea Comunității Economice Europene de cetățeni. Multe recomandări nu au fost aplicate imediat, dar raportul a menținut pe agendă problema finalității politice. Anii 1970 au evidențiat că documentele programatice pot produce efecte indirecte, deoarece ele structurează dezbaterea, furnizează concepte și pregătesc reforme ulterioare, chiar dacă nu devin tratate.

Un pas major spre democratizare a fost alegerea directă a Parlamentului European în iunie 1979. Până atunci, membrii erau delegați de parlamentele naționale. Votul direct a oferit instituției o legitimitate autonomă și a stimulat formarea grupurilor politice transnaționale. Competențele legislative au rămas limitate, iar participarea electorală și legătura dintre alegători și politica europeană au variat. Totuși, Parlamentul putea revendica o influență mai mare asupra bugetului și legislației. Legitimitatea democratică nu rezultă numai din alegeri; ea depinde și de competențe, responsabilitate, transparență și posibilitatea cetățenilor de a înțelege decizia.

Sistemul Monetar European, lansat în 1979, a creat un mecanism al cursurilor de schimb și unitatea monetară europeană ECU. Obiectivul era stabilitatea monetară într-un context de volatilitate internațională și inflație. Monedele participante aveau cursuri centrale și benzi de fluctuație, iar băncile centrale interveneau pentru menținerea lor. Sistemul a avut o structură asimetrică, deoarece credibilitatea mărcii germane și politica Bundesbank influențau ansamblul. Totuși, el a creat disciplină, cooperare și experiență tehnică, pregătind dezbaterile ulterioare privind uniunea monetară.

Hotărârea Cassis de Dijon din 1979 a oferit o nouă cale pentru integrarea pieței. Curtea de Justiție a susținut, în principiu, că un produs comercializat legal într-un stat membru trebuie admis și în celelalte, cu excepția restricțiilor justificate de cerințe imperative. Recunoașterea reciprocă reduce nevoia armonizării exhaustive, dar presupune încredere în standardele și controalele celorlalte state. Jurisprudența a pregătit programul pieței interne din anii 1980 [4].

Extinderea spre Sud a legat integrarea europeană de consolidarea democrației. Grecia a aderat în 1981, iar Spania și Portugalia în 1986, după prăbușirea regimurilor

autoritare și tranziții democratice. Aderarea oferea ancorare politică, acces la piață și sprijin pentru modernizare, dar creștea disparitățile agricole, regionale și de venit din Comunitate. Negocierile au inclus perioade de tranziție și adaptări sectoriale. Politica de extindere devenea astfel instrument de transformare internă și stabilizare regională, nu doar decizie comercială.

Veronica Anghel și Erik Jones menționează că extinderea CEE modifică natura organizației atunci când bunurile produse devin mai atractive, mai greu de exclus și mai disputate [5]. Prima extindere (1973) a exercitat presiune imediată asupra guvernanței, iar aderările sudice (1981 și 1986) au accentuat eterogenitatea și necesitatea unor reguli mai robuste, a redistribuirii și a supravegherii. În această perspectivă, piața comună a CEE nu mai poate fi administrată ca un club restrâns bazat pe acord informal; numărul și diversitatea membrilor cer proceduri mai eficiente, coeziune și capacitate de monitorizare. Extinderea și aprofundarea devin procese interdependente.

Anul 1973 a marcat și o perioadă de dificultăți economice: șocurile petroliere, stagflația, șomajul și restructurarea industriilor au diminuat entuziasmul integrării europene. Divergența politicilor naționale, disputa bugetară britanică și practica unanimității au alimentat ceea ce a fost numit „*euroscleroză*". Termenul nu trebuie interpretat ca absență totală a progresului, deoarece au apărut resurse proprii, politici regionale, alegeri directe, Consiliul European, CPE și SME. Mai corect este să se vorbească despre progres fragmentat și capacitate redusă de a elimina barierele netarifare și de a răspunde unitar șocurilor.

În prima jumătate a anilor 1980, problema bugetului britanic a dominat reuniunile liderilor. *Compromisul de la Fontainebleau* din 1984 a instituit un mecanism de corecție, reducând contribuția netă a Regatului Unit. Soluția a eliberat agenda pentru reforme, dar a introdus o diferențiere financiară de lungă durată. Același an a fost marcat de *proiectul de Tratat privind Uniunea Europeană* elaborat sub impulsul lui Altiero Spinelli și adoptat de Parlamentul European. Deși guvernele nu l-au transformat în tratat, proiectul a exercitat presiune pentru convocarea unei conferințe de reformă.

Extinderile sudice (1981 și 1986) au impus o administrare minuțioasă a tranziției. Diferențele de dezvoltare, ponderea agriculturii, structura industrială și capacitatea administrativă au necesitat calendare distincte pentru eliminarea barierelor, aplicarea politicilor comune și adaptarea sectoarelor sensibile. Negocierile au trebuit să coreleze obligațiile uniforme cu perioade de tranziție verificabile, iar instituțiile comunitare au fost obligate să producă mai multe date comparabile despre venituri, ocupare, agricultură, comerț și disparități regionale. În termenii analizei organizaționale, aderarea noilor membri a mărit atât valoarea pieței comune, cât și rivalitatea pentru resurse și complexitatea supravegherii, ceea ce a întărit presiunea pentru reguli de-

cizionale și instrumente de coeziune mai robuste [5]. Pentru statele candidate, lecția este că pregătirea aderării nu se reduce la adoptarea legislației, ci presupune sisteme statistice credibile, administrații interoperabile, mecanisme de control și capacitatea de a explica public costurile și beneficiile tranziției.

Pentru Republica Moldova, perioada 1969–1985 oferă lecții privind extinderea și legitimitatea. Integrarea unui stat nou presupune preluarea regulilor, dar și adaptarea bugetului, politicilor și procedurilor organizației. Reducerea disparităților nu este un beneficiu automat, ci rezultatul fondurilor, prioritizării și capacității administrative. Alegerile și consultarea publică trebuie însoțite de informație corectă, altfel decizia europeană rămâne distantă.

Tabelul 4. Extinderea și aprofundarea Comunităților Europene, 1969–1985

Moment	Măsură / instituție	Problemă abordată	Efect asupra integrării
Haga, 1969	Finalizare, aprofundare, extindere	Blocajul anilor 1960	Agendă politică integrată
1970–1977	Resurse proprii, tratate bugetare, Curtea de Conturi	Finanțare și control	Autonomie financiară și răspundere
1973	Prima extindere	Lărgirea pieței și includerea unor state AELS	Mai multă eterogenitate și conflicte distributive
1975–1979	FEDR, Consiliul European, alegeri directe, SME	Disparități, conducere politică, legitimitate, stabilitate monetară	Aprofundare politică și economică
1981–1986	Extinderea sudică	Consolidarea democrațiilor și modernizarea	Creșterea necesității coeziunii și reformei decizionale

2.5. Relansarea integrării și Actul Unic European

La începutul anilor 1980, Comunitatea Economică Europeană se confrunta cu o contradicție. Uniunea Vamală era realizată, dar piața rămânea fragmentată de controale la frontieră, standarde tehnice divergente, reglementări naționale, restricții asupra serviciilor și capitalurilor și diferențe fiscale. Întreprinderile europene operau pe piețe naționale mai mici decât concurenții americani sau japonezi, iar costurile de conformare limitau economiile de scară. Criza economică și șomajul au creat presiune pentru relansare, însă experiența anilor 1970 arăta că declarațiile generale nu erau suficiente. Era necesar un program măsurabil și o procedură decizională capabilă să îl adopte [2].

Parlamentul European ales direct a contribuit la schimbarea agendei. *Proiectul de Tratat privind Uniunea Europeană*, adoptat în februarie 1984 sub impulsul lui Altiero Spinelli, propunea o reformă constituțională amplă: delimitarea competențelor, consolidarea Parlamentului European, majoritate mai largă în Consiliul de Miniștri și o structură mai coerentă. Guvernele statelor membre nu au acceptat proiectul ca bază directă a unui tratat, dar el a demonstrat existența unei viziuni alternative și a oferit vocabular pentru reforma instituțională. Efectul său a fost politic și programatic, nu juridic imediat.

Compromisul bugetar de la Fontainebleau din 1984 și activitatea *Comitetului Dooge* au redus unele obstacole. Comitetul a recomandat consolidarea pieței, extinderea votului majoritar și dezvoltarea unei uniuni politice. În ianuarie 1985, Jacques Delors a preluat președinția Comisiei Europene și a identificat finalizarea pieței interne drept obiectiv capabil să reunească statele. Alegerea era strategică: piața oferea beneficii economice vizibile, se baza pe tratatele existente și putea genera sprijinul întreprinderilor și administrațiilor, fără a cere de la început acord asupra unei federații [1].

Comisarul Arthur Cockfield a coordonat elaborarea *Cărții albe privind finalizarea pieței interne*, prezentată în iunie 1985. Documentul a identificat aproximativ 300 de măsuri legislative, grupate în eliminarea barierelor fizice, tehnice și fiscale, cu termenul final 31 decembrie 1992. Barierelor fizice le corespundeau controalele la frontiere; celor tehnice, diferențele de standarde și reglementări; celor fiscale, discrepanțele care distorsionau tranzacțiile. Programul a convertit obiectivul politic într-un calendar, o listă de acte și responsabilități instituționale, făcând progresul verificabil [9]. Cartea albă a combinat armonizarea cu recunoașterea reciprocă și „noua abordare" în materie de standarde. În locul uniformizării exhaustive a fiecărui detaliu tehnic, legislația comunitară putea stabili cerințe esențiale de sănătate, siguranță și protecție, iar organismele de standardizare elaborau specificații tehnice. Produsele conforme beneficiau de acces pe piață. Modelul reducea volumul negocierii legislative și permitea adaptarea la inovație.

Recunoașterea reciprocă presupunea încredere între autoritățile naționale și comparabilitatea mecanismelor de control, care nu echivala cu dereglementarea totală. Statele membre puteau menține restricții justificate de sănătate publică, protecția consumatorilor sau alte cerințe legitime, dacă măsurile erau necesare și proporționale. Piața internă trebuia să combine libertatea de circulație cu protecția interesului public. Această balanță este esențială pentru comunicare: prezentarea integrării drept eliminare automată a tuturor regulilor ignoră faptul că normele comune și supravegherea sunt condiții ale încrederii.

Consiliul European de la Milano din iunie 1985 a decis, printr-un vot neobișnuit de majoritate, convocarea unei conferințe interguvernamentale pentru revizuirea tra-

tatelor. Unele state preferau menținerea cooperării în cadrul existent, în timp ce altele considerau că programul pieței nu putea fi realizat fără reformă procedurală. Negocierile au combinat două dosare: modificarea tratatelor comunitare și consacrarea Cooperării Politice Europene. Această dualitate reflecta structura construcției: piața era guvernată prin norme supranaționale, politica externă prin coordonare intergu-vernamentală.

Actul Unic European a fost semnat în februarie 1986 și a intrat în vigoare la 1 iulie 1987, după ratificarea de către statele membre. El reprezenta prima revizuire majoră a Tratatelor de la Roma. Denumirea „unic" indica reunirea într-un singur instrument a reformelor comunitare și a dispozițiilor privind cooperarea politică. Actul nu a creat încă Uniunea Europeană și nu a introdus o constituție federală, dar a schimbat procedurile, competențele și obiectivele într-un mod care a pregătit Tratatul de la Maastricht [10]. Obiectivul central era realizarea, până la 31 decembrie 1992, a pieței interne definite ca „*spațiu fără frontiere interne*" în care libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor este asigurată. Formula depășea piața comună în sens tarifar și includea eliminarea obstacolelor administrative și de reglementare. Termenul fix a funcționat ca mecanism de mobilizare: Comisia Europeană putea urmări lista măsurilor, Consiliul de Miniștri putea evalua întârzierile, iar întreprinderile își puteau planifica investițiile. Totuși, finalizarea juridică nu garanta implementarea uniformă; controlul transpunerii și aplicării rămâne esențial.

Reforma decisivă a fost extinderea votului cu majoritate calificată în Consiliul de Miniștri pentru numeroase măsuri privind piața internă. *Unanimitatea* permisese fiecărui stat să blocheze legislația, iar *extinderea* la doisprezece membri crescuse costul acestei reguli. *Majoritatea calificată* nu elimina protecția statelor, deoarece voturile erau ponderate și domeniile sensibile rămâneau supuse unanimității, care modifica stimulentele: guvernele trebuiau să construiască coaliții și nu mai puteau conta automat pe *veto*. Relația dintre extindere și reformă confirmă că lărgirea organizației cere adaptarea guvernanței [5].

Parlamentul European a primit un rol mai mare prin procedura cooperării. După prima lectură, Consiliul de Miniștri adopta o poziție comună, iar Parlamentul European putea propune amendamente sau respinge poziția; Comisia Europeană și Consiliul de Miniștri trebuiau să țină seama de aceste intervenții potrivit regulilor procedurii. Actul Unic European a introdus inclusiv procedura avizului conform pentru aderări și a*corduri de asociere*. Parlamentul European nu devenea colegislator egal, dar capacitatea sa de influență creștea. Reforma demonstra legătura dintre eficiența decizională și legitimitatea democratică: extinderea majorității în Consiliul de Miniștri era însoțită de implicarea instituției alese.

Actul Unic European a recunoscut formal existența Consiliului European, care funcționa din 1975, și a prevăzut posibilitatea creării *Tribunalului de Primă Instanță* pentru degrevarea Curții de Justiție. Aceste măsuri au adaptat arhitectura la volumul crescut al activității. Consacrarea unei practici politice în tratat îi conferă claritate și continuitate, iar diferențierea nivelurilor jurisdicționale permite specializare. Totuși, rolul Consiliului European a rămas predominant de orientare politică, iar răspunderea sa democratică era indirectă, prin guvernele naționale. Noile baze juridice au vizat coeziunea economică și socială, cercetarea și dezvoltarea tehnologică, mediul și anumite aspecte ale politicii sociale. Introducerea coeziunii răspundea disparităților accentuate de extinderea sudică și temerii că piața internă ar concentra beneficiile în regiunile deja competitive. Fondurile structurale urmau să fie coordonate și consolidate. Politica de mediu recunoștea caracterul transfrontalier al poluării și necesitatea unor standarde comune. Cercetarea răspundea competiției tehnologice. Piața internă devenea astfel nucleul unui pachet mai larg de reglementare, investiție și solidaritate [5].

În domeniul politicii externe, Actul a consacrat juridic *Cooperarea Politică Europeană*. Statele membre se obligau să se informeze și să se consulte asupra problemelor de interes general, urmărind formularea unor poziții comune. Comisia Europeană era asociată, iar Parlamentul European trebuia informat. Cu toate acestea, CPE rămânea separată de ordinea comunitară, deciziile se bazau pe consens, iar Curtea de Justiție nu avea competență asupra sa. Dualitatea dintre metoda comunitară și cooperarea interguvernamentală a fost astfel formalizată, nu depășită.

Semnificația Actului Unic rezultă din interacțiunea dintre program și procedură. Cartea albă oferea conținutul tehnic, iar tratatul furniza mecanismul decizional pentru adoptarea măsurilor. Fără lista concretă, reforma instituțională ar fi rămas abstractă; fără majoritatea calificată, lista ar fi putut fi blocată. Această complementaritate explică succesul relansării. Pentru managementul proiectelor, ea arată că obiectivele, calendarul, responsabilitatea și guvernanța trebuie proiectate împreună. Din perspectiva economiei instituționale, extinderile și aprofundarea pieței au mărit necesitatea unor reguli de acces, a disciplinei comune și a supravegherii multilaterale. Actul Unic European a răspuns parțial acestei presiuni prin proceduri decizionale mai eficiente și prin consolidarea coeziunii, fără a elimina însă tensiunea dintre beneficiile integrării, eterogenitatea statelor și costurile coordonării [5].

Actul Unic a avut limite clare. Uniunea economică și monetară nu a fost realizată, politica externă a rămas interguvernamentală, iar Parlamentul nu a primit încă puteri legislative egale cu Consiliul. Eliminarea frontierelor interne a fost un proces ulterior, iar unele domenii au păstrat unanimitatea. Criticile privind deficitul democratic nu au dispărut. Reforma trebuie evaluată ca etapă, nu ca finalizare: ea a redus

blocajul și a creat competențe, dar a generat noi întrebări privind moneda, cetățenia, politica socială și legitimitatea, abordate la Maastricht.

Pentru Republica Moldova, experiența Actului Unic subliniază că apropierea de piața europeană necesită mai mult decât reducerea tarifelor. Sunt necesare standarde tehnice, supravegherea pieței, protecția consumatorului, concurență, achiziții transparente, infrastructuri de date și instanțe capabile să aplice normele. Armonizarea trebuie selectată după competență și calendar, iar rezultatele evaluate prin indicatori de implementare, nu doar prin numărul actelor adoptate. Coeziunea și comunicarea publică sunt la fel de importante: reformele durabile explică beneficiile, recunosc costurile și oferă sprijin grupurilor afectate.

Abordată în ansamblu, perioada 1950–1986 evidențiază că instituționalizarea proiectului european s-a realizat prin acumulare și recalibrare. Declarația Schuman a definit metoda comunitară; CECO a demonstrat autoritatea sectorială; Tratatele de la Roma au generalizat integrarea economică europeană; Curtea de Justiție a consolidat ordinea juridică; extinderile CEE au mărit diversitatea; politicile bugetare și alegerile directe în Parlamentul European au consolidat legitimitatea; Actul Unic European a adaptat procedurile la obiectivul pieței interne. Niciuna dintre etape nu a fost inevitabilă, dar fiecare a creat capacități și constrângeri pentru următoarea [1].

Tabelul 5. Principalele reforme introduse prin Actul Unic European

Problemă	Soluție instituțională / juridică	Efect urmărit	Limită
Fragmentarea pieței	Obiectivul pieței interne și calendar până la sfârșitul anului 1992	Eliminarea barierelor fizice, tehnice și fiscale	Implementare inegală și domenii nefinalizate
Blocajul unanimității	Extinderea majorității calificate	Adoptarea mai rapidă a legislației	Unanimitatea a rămas în domenii sensibile
Influența redusă a Parlamentului	Procedura cooperării și avizul conform	Creșterea legitimității și a controlului	Parlamentul nu era încă legislator egal
Disparități regionale	Coeziune economică și socială, coordonarea fondurilor	Distribuirea beneficiilor pieței	Dependență de capacitatea de absorbție
Cooperare externă fragmentată	Consacrarea Cooperării Politice Europene	Consultare și poziții comune	Caracter interguvernamental și lipsa controlului Curții

Concluzii

Instituționalizarea proiectului comunitar european în perioada 1950–1986 a reprezentat trecerea de la cooperarea diplomatică tradițională la un sistem bazat pe

tratate, instituții comune, competențe atribuite și norme obligatorii. Declarația Schuman și Tratatul de la Paris au inaugurat metoda comunitară, prin combinarea intereselor statelor cu existența unei autorități supranaționale, a controlului parlamentar și jurisdicțional și a unor resurse proprii. Experiența CECO a demonstrat că integrarea putea avansa gradual, prin domenii strategice și rezultate concrete, fără a presupune substituirea imediată a statelor printr-o structură federală.

Eșecul Comunității Europene de Apărare și succesul Tratatelor de la Roma au evidențiat importanța secvențierii, legitimității politice și distribuirii costurilor integrării. CEE și Euratom au extins cooperarea de la un sector delimitat la piața comună, politici comune și mecanisme de reglementare, păstrând însă un echilibru între supranaționalitate și controlul guvernelor. În anii 1960, uniunea vamală, Politica Agricolă Comună, Tratatul de fuziune și jurisprudența Curții de Justiție au consolidat autonomia ordinii juridice comunitare, în timp ce criza „scaunului gol" și Compromisul de la Luxemburg au demonstrat persistența tensiunii dintre eficiența decizională și protejarea intereselor naționale.

Extinderile și dezvoltarea unor politici noi în anii 1970–1980 au transformat Comunitățile într-un sistem mai complex, în care lărgirea pieței, coeziunea economică și socială, democratizarea și capacitatea instituțională au devenit interdependente. Resursele proprii, politica regională, Consiliul European, alegerile directe pentru Parlamentul European și Sistemul Monetar European au consolidat atât autonomia, cât și legitimitatea construcției comunitare. În același timp, creșterea numărului de membri și diversitatea economică au demonstrat că extinderea necesită mecanisme mai eficiente de decizie, redistribuire și supraveghere.

Actul Unic European a sintetizat aceste acumulări și a relansat integrarea prin obiectivul realizării pieței interne, extinderea majorității calificate, consolidarea rolului Parlamentului European și introducerea unor noi baze juridice pentru coeziune, cercetare și mediu. Astfel, perioada 1950–1986 arată că integrarea europeană s-a construit cumulativ, prin norme, instituții, jurisprudență, resurse, compromisuri și adaptări succesive, nu printr-o evoluție liniară sau inevitabilă. Pentru Republica Moldova, lecția esențială constă în faptul că apropierea de Uniunea Europeană nu poate fi redusă la armonizarea legislativă: ea presupune instituții funcționale, capacitate administrativă, resurse, date interoperabile, mecanisme de control și transformarea normelor europene în practici efective și sustenabile.

Aplicație de seminar. Elaborarea, în echipe, a unei cronologii instituționale pentru perioada 1950–1986 și a unei matrice „*problemă – actor – competență – procedură – efect – control*". Fiecare echipă va utiliza cel puțin un document primar și va explica diferența dintre declarația politică, norma tratatului, practica instituțională și efectul produs în statele membre.

Produs de învățare. Hartă instituțională comparativă a CECO, CEE și Euratom, însoțită de o analiză individuală de 500–700 de cuvinte privind raportul dintre supranaționalitate și interguvernamentalism. Analiza va include o concluzie aplicată capacității Republicii Moldova de a transpune, implementa și evalua normele europene.

Subiecte de autoevaluare

1. Analizați Declarația Schuman și Tratatul de la Paris prin grila „*problemă – actor – competență – procedură – efect – control*". Explicați de ce CECO depășea cooperarea interguvernamentală, dar nu constituia un stat federal.
2. Comparați Comunitatea Europeană de Apărare, CEE și Euratom după costul suveranității, posibilitatea etapizării, distribuția beneficiilor, coalițiile interne și mecanismele de legitimitate. Argumentați de ce tratatele economice au fost ratificate, iar proiectul de apărare a eșuat.
3. Evaluați consolidarea Comunităților în anii 1960 prin cinci indicatori: integrarea pieței, dezvoltarea politicilor comune, autonomia dreptului, eficiența decizională și legitimitatea democratică. Includeți efectul crizei „*scaunului gol*" și al Compromisului de la Luxemburg.
4. Construiți o hartă cronologică pentru perioada 1969–1985, integrând Summitul de la Haga, resursele proprii, prima extindere, FEDR, Consiliul European, alegerile directe, SME și extinderea sudică. Arătați legăturile cauzale dintre lărgire, coeziune și reforma guvernanței.
5. Analizați Actul Unic European din perspectiva dreptului, jurnalismului, matematicii și informaticii. Propuneți pentru Republica Moldova câte un indicator verificabil privind armonizarea juridică, capacitatea administrativă, convergența economică, interoperabilitatea digitală și comunicarea publică.

Referințe bibliografice

1. BENIUC, L. (2024). Integrarea europeană prin prisma federalizării Uniunii Europene. În Integrare prin cercetare și inovare: Conferință științifică națională cu participare internațională. Științe sociale (pp. 201–207). CEP USM. https://doi.org/10.59295/spd2024s.29
2. GRIN, G. (2022). European integration: A continent in revolution (Debates and Documents Collection, No. 24). Jean Monnet Foundation for Europe. https://jean-monnet.ch/wp-content/uploads/2022/03/22-04-european-integration-g--grin-cdd-n-24.pdf

3. BEREND, I. T. (2016). The history of European integration: A new perspective. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315622903
4. DINAN, D. (2014). Europe recast: A history of European Union (2nd ed.). Lynne Rienner Publishers. https://www.academia.edu/66566560/Europe_Recast_A_History_of_European_Union
5. ANGHEL, V., & JONES, E. (2025). The enlargement of international organisations. West European Politics, 48(1), pp. 1–28. https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2311044
6. SCHUMAN, R. (1950, May 9). The Schuman Declaration. European Union. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en
7. European Coal and Steel Community. (1951). Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Treaty of Paris, 18 April 1951). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT
8. European Economic Community & European Atomic Energy Community. (1957). Treaties establishing the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (Rome, 25 March 1957). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT
9. Commission of the European Communities. (1985). Completing the internal market: White Paper from the Commission to the European Council (COM(85) 310 final, 14 June 1985). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:51985DC0310
10. European Communities. (1986). Single European Act. *Official Journal of the European Communities*, L 169, pp. 1–28. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/sea/sign/eng

Tema 3. CONSTITUIREA ȘI TRANSFORMAREA UNIUNII EUROPENE: DE LA TRATATUL DE LA MAASTRICHT LA CONFIGURAȚIA CONTEMPORANĂ

Termeni-cheie: *Tratatul de la Maastricht; Uniunea Europeană; structură pe piloni; cetățenie europeană; subsidiaritate; Uniunea Economică și Monetară; Tratatul de la Amsterdam; Tratatul de la Nisa; Tratatul de la Lisabona; integrare diferențiată.*

Unități de conținut

1. Contextul geopolitic și negocierea Tratatului de la Maastricht: de la finalizarea pieței interne la constituirea Uniunii Europene.
2. Arhitectura și inovațiile Tratatului de la Maastricht: structura pe piloni, cetățenia europeană, subsidiaritatea, Uniunea Economică și Monetară și legitimitatea democratică.
3. De la Tratatele de la Amsterdam și Nisa la extinderea spre Europa Centrală și de Est: adaptare instituțională, diferențiere și capacitate de absorbție.
4. De la proiectul constituțional la Tratatul de la Lisabona: simplificarea cadrului juridic, reforma instituțională și consolidarea dimensiunii democratice.
5. Uniunea Europeană în configurația contemporană: integrare prin crize, guvernanță multinivel, solidaritate, condiționalitate și reziliență.

Abilități

– explică relația dintre finalizarea pieței interne, schimbările geopolitice din anii 1989–1991 și negocierea Tratatului de la Maastricht;
– identifică inovațiile juridice, politice și economice ale Tratatului de la Maastricht și distinge logica celor trei piloni;
– analizează semnificația cetățeniei europene, subsidiarității, codeciziei și foii de parcurs către Uniunea Economică și Monetară;
– compară reformele introduse prin Tratatele de la Amsterdam și Nisa și le corelează cu pregătirea extinderii Uniunii;
– explică diferența dintre Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa și Tratatul de la Lisabona;
– evaluează modul în care crizele au modificat guvernanța, solidaritatea, condiționalitatea și raportul dintre instituțiile UE și statele membre;

Responsabilitate și autonomie. Studentul selectează și confruntă tratate, documente oficiale și studii științifice; distinge semnarea de intrarea în vigoare, reforma juridică de practica instituțională și competența Uniunii de responsabilitatea statelor membre. În activitățile individuale și de grup, studentul verifică datele, actorii și procedurile, formulează explicații multicauzale, prezintă perspective concurente asupra aprofundării integrării și argumentează autonom concluzii privind relevanța transformărilor europene pentru domeniul său profesional.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, analiză comparativă de tratate, linie cronologică, hartă instituțională, studiu de caz, dezbatere, matrice actor–interes–competență, verificarea unei știri europene, interpretarea pragurilor și indicatorilor, analiză de rețea și aplicații pentru drept, jurnalism, matematică, informatică și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Pornind de la instituționalizarea proiectului comunitar european analizată în tema precedentă, prezenta unitate examinează trecerea de la Comunitățile Europene la Uniunea Europeană și transformarea progresivă a acesteia într-un sistem juridic, politic și economic cu o sferă de acțiune considerabil extinsă. Actul Unic European și programul de realizare a pieței interne au creat premisele aprofundării integrării, însă schimbarea calitativă produsă la începutul anilor 1990 nu poate fi explicată exclusiv prin dinamica economică. Încheierea Războiului Rece, prăbușirea regimurilor comuniste din Europa Centrală și de Est, reunificarea Germaniei, reconfigurarea arhitecturii europene de securitate și necesitatea consolidării poziției Europei în economia mondială au determinat statele membre să redefinească obiectivele și instrumentele construcției comunitare.

Tratatul de la Maastricht a sintetizat aceste evoluții prin instituirea Uniunii Europene, organizarea cooperării în jurul celor trei piloni, stabilirea etapelor Uniunii Economice și Monetare, introducerea cetățeniei europene, consacrarea principiului subsidiarității și extinderea participării Parlamentului European la procesul legislativ. Maastricht a reprezentat, astfel, nu doar o nouă revizuire a tratatelor, ci un moment de inflexiune prin care integrarea a depășit cadrul predominant economic și a dobândit dimensiuni politice, monetare, externe, de securitate și de cooperare în domeniul afacerilor interne [1].

Arhitectura instituită de Tratatul de la Maastricht a rămas însă incompletă și dificil de administrat, ceea ce a impus un proces continuu de adaptare. Tratatele de la Amsterdam și Nisa au urmărit reformarea instituțiilor, extinderea procedurii de codecizie, dezvoltarea spațiului de libertate, securitate și justiție, consolidarea politicii externe și pregătirea UE pentru extinderea către Europa Centrală și de Est. Aderarea unui număr mare de state a amplificat diversitatea intereselor, nivelurilor de dezvoltare și preferințelor politice, transformând relația dintre lărgire și aprofundare într-o problemă centrală a guvernanței europene. În acest context, proiectul Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa a încercat să simplifice și să sistematizeze cadrul juridico-instituțional, dar respingerea sa în referendumurile organizate în Franța și Țările de Jos a demonstrat că eficiența instituțională nu poate fi separată de legitimitatea democratică și de acceptarea publică.

Tratatul de la Lisabona a recuperat o parte substanțială a reformelor constituționale într-o formă juridică diferită: a eliminat structura formală pe piloni, a conferit Uniunii personalitate juridică unică, a consolidat rolul Parlamentului European și al parlamentelor naționale, a modificat regulile de vot și a creat funcții menite să asigure o mai mare continuitate și coerență a acțiunii europene. Aceste transformări nu trebuie interpretate teleologic, ca etape inevitabile ale unei evoluții

către o federație, ci ca rezultate ale negocierilor dintre state, instituții și societăți, desfășurate sub presiunea extinderii, a interdependențelor și a limitelor evidențiate de experiența aplicării tratatelor [2].

Configurația contemporană a Uniunii Europene reflectă, în consecință, atât acumularea reformelor juridice, cât și adaptările produse prin gestionarea crizelor. Criza zonei euro, presiunile migrației, retragerea Regatului Unit, pandemia, deteriorarea mediului european de securitate și intensificarea competiției economice și tehnologice au evidențiat interdependența dintre state, dar și caracterul incomplet sau asimetric al unor politici comune. Răspunsurile europene au extins utilizarea coordonării interguvernamentale, a condiționalității, a instrumentelor financiare comune, a integrării diferențiate și a mecanismelor de solidaritate, fără a elimina tensiunile dintre eficiență, suveranitate, responsabilitate și legitimitate democratică.

3.1. Contextul geopolitic și negocierea Tratatului de la Maastricht: de la finalizarea pieței interne la constituirea Uniunii Europene

Actul Unic European a creat premisele unei accelerări a integrării europene. Programul pieței interne, termenul de 31 decembrie 1992, extinderea votului cu majoritate calificată și consolidarea coeziunii au produs așteptarea că eliminarea barierelor economice va necesita o coordonare mai profundă a politicilor. Liberalizarea circulației capitalurilor și intensificarea schimburilor făceau mai vizibile costurile instabilității monetare: variațiile cursurilor de schimb puteau modifica prețurile relative, distorsiona concurența și reduce previzibilitatea investițiilor. Prin urmare, moneda nu mai putea fi tratată exclusiv ca instrument național, separat de funcționarea pieței comune [3].

Relansarea monetară s-a sprijinit pe experiența Sistemului Monetar European, creat în 1979, și pe activitatea Comitetului pentru studierea Uniunii Economice și Monetare, prezidat de Jacques Delors. Consiliul European de la Hanovra din 1988 a încredințat comitetului elaborarea unei strategii, iar raportul prezentat în 1989 a propus o evoluție în trei etape: liberalizarea și coordonarea inițială; instituirea unei structuri monetare europene și consolidarea convergenței; transferul politicii monetare către o bancă centrală europeană independentă. Raportul nu a rezolvat toate controversele, dar a transformat obiectivul monedei unice într-un proiect etapizat, cu instituții și criterii verificabile [3].

Dimensiunea monetară s-a intersectat cu o transformare geopolitică fără precedent. Căderea Zidului Berlinului, reunificarea Germaniei, destrămarea blocului

sovietic și sfârșitul Războiului Rece au schimbat raporturile de putere pe continentul european. Pentru Germania, integrarea aprofundată oferea cadrul în care reunificarea putea fi asociată continuității europene. Pentru Franța și alte state, moneda comună reprezenta atât un proiect economic, cât și un mijloc de ancorare a Germaniei reunificate într-o structură comună. Statele din Europa Centrală și de Est priveau Comunitatea ca reper al democratizării și modernizării, ceea ce făcea probabilă o extindere viitoare și amplifica necesitatea reformei instituționale [4]. În același timp, conflictul din fosta Iugoslavie a scos în evidență limitele Cooperării Politice Europene. Comunitatea dispunea de instrumente economice importante, dar nu avea o politică externă și de securitate suficient de coerentă pentru a gestiona rapid o criză regională. Această experiență a fortificat argumentul că piața internă și politica monetară trebuiau completate de mecanisme politice, diplomatice și de cooperare în materie de afaceri interne. Constituirea Uniunii Europene nu a fost, așadar, rezultatul unui singur proiect federal, ci răspunsul negociat la interdependențe economice, schimbări geopolitice și deficite de acțiune comună [3].

Negocierile au fost organizate prin două conferințe interguvernamentale desfășurate în paralel: una privind *Uniunea Economică și Monetară* și alta privind *Uniunea Politică*. Conferințele au început în decembrie 1990, însă agenda fusese pregătită anterior prin rapoarte, concluzii ale Consiliului European, propuneri ale Comisiei, rezoluții ale Parlamentului European și discuții naționale. Din această perspectivă, Maastricht nu trebuie redus la întâlnirea finală a șefilor de stat sau de guvern din decembrie 1991. Textul a rezultat dintr-un proces în care opțiunile au fost delimitate treptat, iar actorii au negociat pornind de *la acquis-ul UE* și instituțiile existente [5].

Statele membre urmăreau obiective diferite. Germania susținea o bancă centrală independentă și reguli ferme de stabilitate, inspirate de credibilitatea Bundesbank. Franța urmărea moneda comună și o coordonare politică mai puternică. Regatul Unit se opunea caracterului obligatoriu al monedei unice și transferurilor suplimentare de autoritate, solicitând posibilitatea neparticipării. Statele mai mici erau interesate de menținerea influenței instituțiilor comune și de evitarea unui directorat al statelor mari. Statele beneficiare ale politicii de coeziune legau aprofundarea pieței și a monedei de mecanisme redistributive capabile să atenueze costurile ajustării.

Consiliul European a devenit forumul decisiv pentru închiderea compromisurilor. Evoluția sa de la reuniune politică informală la centru de orientare strategică reflecta creșterea numărului de probleme care nu puteau fi soluționate exclusiv prin procedurile comunitare obișnuite. La Maastricht, șefii de stat sau de guvern au

negociat arhitectura generală, calendarul monetar, clauzele de neparticipare, politica externă și cooperarea în materie de justiție și afaceri interne. Rolul lor a confirmat că aprofundarea integrării poate consolida simultan instituțiile supranaționale și coordonarea interguvernamentală [5].

Acordul politic a fost obținut la 9–10 decembrie 1991, iar Tratatul privind Uniunea Europeană a fost semnat la 7 februarie 1992. Intrarea în vigoare, prevăzută inițial pentru începutul anului 1993, a fost amânată până la 1 noiembrie 1993 din cauza dificultăților de ratificare. Distincția este esențială: semnarea exprimă acordul guvernelor, dar tratatul produce efecte numai după îndeplinirea procedurilor constituționale interne. Dezbaterile naționale au transformat integrarea dintr-un domeniu preponderent tehnic într-o temă de politică publică disputată, legată de suveranitate, monedă, identitate și control democratic [1]. Procesul de ratificare a evidențiat fragilitatea consensului permisiv care caracterizase primele decenii ale integrării. Primul referendum danez a respins tratatul, iar acceptarea ulterioară a fost posibilă după acordarea unor garanții și clauze speciale. În Franța, tratatul a fost aprobat printr-o majoritate redusă. În Germania, controlul constituțional a confirmat posibilitatea ratificării, dar a subliniat rolul statelor și al parlamentelor naționale în legitimarea Uniunii. Criza mecanismului cursurilor de schimb din 1992–1993 a alimentat îndoieli cu privire la fezabilitatea monedei unice, fără a elimina obiectivul stabilit prin tratat. Pentru analiza interdisciplinară, negocierile pot fi reprezentate ca o problemă de optimizare cu obiective multiple. Statele urmăreau simultan stabilitate monetară, influență politică, protejarea competențelor și acces la beneficii comune. Soluția nu a maximizat o singură preferință, ci a combinat reguli uniforme, perioade de tranziție și clauze de neparticipare.

Transformarea economică de la sfârșitul anilor 1980 a avut și o dimensiune bugetară și socială. *Pachetul Delors I*, convenit în 1988, a asigurat un cadru financiar multianual și a consolidat fondurile structurale, pentru ca statele și regiunile mai puțin dezvoltate să poată face față presiunilor concurențiale generate de piața internă. Legătura dintre deschiderea piețelor și coeziune a devenit parte a compromisului integrării: liberalizarea produce beneficii agregate, dar costurile și capacitatea de ajustare sunt distribuite inegal. Din această perspectivă, negocierea de la Maastricht nu s-a referit numai la moneda unică europeană, dar și la condițiile politice și redistributive, care făceau aprofundarea acceptabilă pentru state cu structuri economice diferite [3].

Negocierea a funcționat prin acorduri-pachet. Acceptarea unei bănci centrale independente putea fi corelată cu consolidarea coeziunii; extinderea competențelor europene era echilibrată prin subsidiaritate; aprofundarea monetară era însoțită de clauze speciale pentru statele care nu puteau sau nu doreau să participe imediat.

Un acord-pachet nu înseamnă că fiecare participant preferă toate componentele, ci că avantajele obținute într-un domeniu compensează concesiile din altul. Această logică explică de ce tratatele europene conțin protocoale, declarații, perioade tranzitorii și formule instituționale diferite [3]. Pentru analiza juridică și politică, documentul final trebuie citit ca rezultat al unei negocieri între interese interdependente, nu ca proiect unitar conceput de un singur actor.

Tratatul de la Maastricht a modificat și raportul dintre integrarea europeană și opinia publică. În etapa comunitară clasică, multe decizii fuseseră negociate de elite guvernamentale și administrative, într-un context în care beneficiile reconstrucției și ale pieței comune susțineau un consens public relativ permisiv. Moneda, cetățenia, politica externă și justiția au adus însă integrarea mai aproape de simbolurile suveranității și de drepturile individuale. Referendumurile, dezbaterile parlamentare și controlul instanțelor constituționale au transformat tratatul într-un moment de politizare. De atunci, reforma europeană nu mai poate fi evaluată numai prin eficiență tehnică, deoarece trebuie să răspundă și cerințelor de justificare publică, transparență și responsabilitate democratică [4].

Soluțiile acordate Danemarcei după primul referendum ilustrează diferența dintre renegocierea unui tratat și interpretarea sau completarea sa politică. Statele nu au redeschis integral textul semnat, ci au adoptat garanții privind participarea daneză în domenii sensibile, permițând organizarea unui al doilea referendum. Cazul arată că flexibilitatea poate salva un compromis general, dar produce o arhitectură mai puțin uniformă. În același timp, controlul constituțional german a reafirmat că integrarea se întemeiază pe competențe atribuite și pe legitimarea democratică realizată și prin statele membre. Astfel, ratificarea nu a fost o formalitate, ci o etapă care a precizat limitele politice și constituționale ale noii Uniuni [1].

Relația dintre reunificarea Germaniei și Uniunea Economică și Monetară trebuie interpretată cu prudență. Moneda unică nu a constituit o simplă contraprestație impusă Germaniei, iar reunificarea nu explică singură accelerarea integrării. Proiectul monetar avea rădăcini în dezechilibrele Sistemului Monetar European și în programul pieței interne, în timp ce reunificarea a modificat urgența și semnificația politică a negocierii. Analiza multicauzală permite evitarea explicațiilor spectaculoase, dar reductive: deciziile au rezultat din convergența temporară a intereselor economice, strategice și instituționale [3].

Tabelul 1. Factorii care au determinat negocierea Tratatului de la Maastricht

Factor	Problemă identificată	Răspuns negociat	Efect pe termen lung
Piața internă	Bariere eliminate, dar risc valutar și coordonare insuficientă	Foaie de parcurs către UEM și reguli de convergență	Legarea pieței de politica monetară comună
Reunificarea Germaniei	Reconfigurarea echilibrului politic european	Ancorarea într-o Uniune aprofundată	Consolidarea dimensiunii politice a integrării
Sfârșitul Războiului Rece	Extindere probabilă și noi responsabilități externe	Uniune politică, PESC și pregătirea lărgirii	Trecerea de la Comunitate vest-europeană la proiect continental
Deficitul de acțiune externă	Cooperare diplomatică fragmentată	Al doilea pilon interguvernamental	Instituționalizarea treptată a politicii externe
Divergența preferințelor	Participare și costuri acceptate inegal	Protocoale, tranziții și clauze de neparticipare	Integrare diferențiată în interiorul Uniunii

3.2. Arhitectura și inovațiile Tratatului de la Maastricht: structura pe piloni, cetățenia europeană, subsidiaritatea, Uniunea Economică și Monetară și legitimitatea democratică

Tratatul de la Maastricht a instituit Uniunea Europeană ca arhitectură politică sprijinită pe Comunitățile existente și completată de noi forme de cooperare. Uniunea nu a devenit atunci un stat și nici nu a dobândit o personalitate juridică unică. Comunitatea Europeană, succesoarea Comunității Economice Europene, a rămas nucleul juridic supranațional, în timp ce politica externă și cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne au fost organizate predominant interguvernamental. Această construcție a fost reprezentată prin metafora celor trei piloni [1].

Primul pilon cuprindea Comunitățile Europene și utiliza metoda comunitară: inițiativa Comisiei, decizia Consiliului, participarea crescândă a Parlamentului European și controlul Curții de Justiție. În acest cadru, actele puteau produce efecte juridice obligatorii, iar aplicarea era supravegheată de instituțiile comune. *Al doilea pilon*, Politica Externă și de Securitate Comună, și *al treilea pilon*, cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne, păstrau un rol dominant pentru guverne, unanimitatea fiind regula în numeroase situații. Competențele Comisiei Europene, Parlamentului European și Curții de Justiție erau mai reduse, iar instrumentele juridice aveau o natură diferită. Structura pe piloni a Tratatului de la Maastricht (1992) a fost un compromis între necesitatea extinderii cooperării și reticența statelor membre de a aplica metoda comunitară în domenii sensibile, care permitea Uniunii Europene să acționeze dincolo de economie fără a uniformiza imediat procedurile. În același

timp, arhitectura CEE genera dificultăți de coerență: aceeași problemă putea implica instrumente comunitare și interguvernamentale, iar cetățeanului îi era greu să identifice instituția competentă, controlul jurisdicțional și răspunderea politică. Această complexitate va deveni unul dintre argumentele reformelor ulterioare [3].

Uniunea Economică și Monetară a reprezentat cea mai ambițioasă componentă a Tratatului de la Maastricht. Tratatul a stabilit trecerea etapizată către politica monetară unică, criterii de convergență, disciplina bugetară, independența viitoarei Bănci Centrale Europene și interdicția finanțării monetare directe a deficitelor publice. Moneda unică urma să elimine costurile de schimb, să sporească transparența prețurilor și să stabilizeze piața internă. Totodată, separarea dintre o politică monetară centralizată și politici bugetare rămase în mare parte naționale a creat o asimetrie instituțională care va deveni evidentă în timpul crizei zonei euro [1]. Foaia de parcurs monetară a combinat reguli uniforme și participare diferențiată. Regatul Unit și Danemarca au obținut regimuri speciale, iar celelalte state trebuiau să îndeplinească criteriile înainte de adoptarea monedei. Aceasta a demonstrat că integrarea nu avansează întotdeauna simultan. Diferențierea putea preveni blocarea întregului proiect, dar crea și riscul unor cercuri de participare cu drepturi, obligații și influență diferite. Din perspectiva analizei sistemelor, zona monetară a devenit un subsistem cu instituții proprii în cadrul unei Uniuni mai largi.

Tratatul de la Maastricht a introdus *cetățenia Uniunii Europene*, pentru persoanele care dețin cetățenia unui stat membru. Aceasta nu înlocuia cetățenia națională, ci adăuga drepturi asociate apartenenței la Uniune: libera circulație și ședere, participarea la alegerile municipale și europene în statul de reședință, protecția diplomatică și consulară în anumite condiții, dreptul de petiționare a Parlamentului European și accesul la Ombudsmanul European. Cetățenia a transformat persoana din simplu participant economic la piață într-un titular de drepturi politice și administrative europene [1]. Totuși, cetățenia juridică nu a produs automat o identitate politică uniformă. Drepturile europene se exercită prin administrații, instanțe și procese electorale naționale, iar solidaritatea socială continuă să fie organizată în mare parte la nivelul statelor.

Principiul subsidiarității a fost consacrat pentru domeniile care nu aparțin competenței exclusive a Comunității. Acțiunea la nivel european era justificată atunci când obiectivele nu puteau fi realizate suficient de state și puteau fi atinse mai bine prin dimensiunea sau efectele măsurii comune. Subsidiaritatea nu este o regulă simplă de descentralizare, deoarece presupune evaluarea comparativă a eficacității nivelurilor de acțiune. Subsidiaritatea trebuie corelată cu principiul atribuirii competențelor și cu proporționalitatea: Uniunea poate acționa numai în temeiul tratatelor și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar [4].

Dimensiunea democratică a fost consolidată prin introducerea *procedurii de codecizie* în anumite domenii, extinderea votului cu majoritate calificată și creșterea rolului Parlamentului European. Tratatul a creat *Ombudsmanul European* și *Comitetul Regiunilor*, adăugând canale de control și reprezentare. Totuși, codecizia avea un domeniu limitat, iar Parlamentul nu era încă legislator egal în toate politicile. Consiliul European și Consiliul de Miniștri păstrau o influență centrală, iar complexitatea pilonilor făcea răspunderea dificil de urmărit [5].

Tratatul de la Maastricht a extins și domeniile de *acțiune europeană*: educație, cultură, sănătate publică, protecția consumatorilor, rețele transeuropene, industrie, dezvoltare și dimensiunea socială. În aceste domenii, tratatul nu atribuia întotdeauna competențe de armonizare, ci adesea permitea sprijinirea, coordonarea sau completarea acțiunii naționale. Pentru a evita formulări imprecise, trebuie verificată baza juridică a fiecărei politici. Afirmația că „UE decide educația" este eronată dacă nu se precizează că organizarea sistemelor educaționale rămâne în principal națională, în timp ce Uniunea susține mobilitatea și cooperarea.

Ratificarea Tratatului de la Maastricht a introdus *de facto* diferențierea în centrul Uniunii. Protocoalele privind moneda, politica socială și anumite aspecte ale afacerilor interne au permis unor state să nu participe integral. Aceste soluții au protejat acordul general, dar au complicat unitatea juridică. De atunci, evaluarea integrării europene necesită două întrebări distincte: ce prevede tratatul pentru Uniune și ce state participă efectiv la fiecare regim.

Semnificația Tratatului de la Maastricht rezultă din schimbarea naturii proiectului european. Comunitățile Europene (CECO, CEE, Euratom) nu au fost desființate, însă au fost plasate într-o Uniune Europeană, care urmărea obiective monetare, politice și de securitate. Tratatul a creat o arhitectură hibridă: *supranațională* în unele domenii, *interguvernamentală* în altele; *uniformă* în anumite reguli, *diferențiată* în participare; *bazată pe drept*, dar dependentă de consens politic și capacitate națională. Anume această combinație explică atât reziliența Uniunii, cât și nevoia revizuirilor ulterioare [3]. Din punct de vedere juridic, Tratatul de la Maastricht a păstrat o dualitate importantă. Tratatul privind Uniunea Europeană oferea cadrul general și noile forme de cooperare, iar tratatele comunitare continuau să reglementeze domeniul supranațional. Comunitatea Economică Europeană a devenit *Comunitatea Europeană*, denumire care semnala extinderea obiectivelor dincolo de integrarea strict economică. Uniunea Europeană, ca ansamblu, nu dispunea încă de personalitate juridică unică, iar această fragmentare afecta reprezentarea externă, încheierea acordurilor și identificarea răspunderii. Arhitectura pe piloni a permis progresul politic, însă a transferat către reformele ulterioare sarcina simplificării și unificării cadrului juridic [1].

Instrumentele celor trei piloni exprimau grade diferite de integrare. În pilonul comunitar, regulamentele, directivele și deciziile se înscriau într-o ordine juridică supravegheată de Comisie și Curtea de Justiție. În politica externă, pozițiile și acțiunile comune depindeau în mare măsură de acordul guvernelor. În justiție și afaceri interne, cooperarea se realiza prin convenții și instrumente interguvernamentale, cu control parlamentar și jurisdicțional mai limitat. Această pluralitate nu era accidentală, ci reflecta niveluri diferite de încredere și disponibilitate pentru exercitarea în comun a suveranității.

Calendarul Uniunii Economice și Monetare a transformat obiectivul politic într-o succesiune de condiții verificabile. A doua etapă a început în 1994, odată cu intensificarea coordonării și funcționarea Institutului Monetar European, iar instituirea Băncii Centrale Europene a pregătit trecerea la etapa a treia. Criteriile de convergență privind stabilitatea prețurilor, finanțele publice, ratele dobânzilor și cursul de schimb urmăreau să reducă riscul ca economii foarte divergente să intre prematur într-o uniune monetară. Criteriile nu garantau convergența structurală și nici capacitatea de absorbție a șocurilor, dar au creat un limbaj comun al evaluării și au legat participarea de performanțe măsurabile [1].

Dimensiunea socială a compromisului a fost la rândul ei diferențiată. Protocolul și Acordul privind politica socială au permis majorității statelor să dezvolte cooperarea fără participarea inițială a Regatului Unit. Cazul demonstrează că diferențierea poate funcționa ca soluție tranzitorie atunci când obiectivul comun nu întrunește unanimitatea. Totuși, excluderea unui stat dintr-un domeniu cu efecte asupra pieței și drepturilor lucrătorilor complică aplicarea și comunicarea normelor. Ulterior, integrarea dispozițiilor sociale în cadrul comun a arătat că formulele diferențiate pot fi depășite atunci când se modifică preferințele politice [3].

Introducerea *codeciziei* a modificat echilibrul reprezentării. Consiliul UE exprima pozițiile guvernelor, Parlamentul European reprezenta cetățenii aleși direct, iar Comisia Europeană păstra inițiativa în domeniile comunitare. Procedura era inițial limitată și mai complexă decât forma sa ulterioară, dar a creat premisa unui legislativ bicameral funcțional la nivel european. În paralel, dreptul de petiționare, Ombudsmanul European și Comitetul Regiunilor au deschis canale suplimentare de participare și control. Aceste inovații nu au eliminat deficitul democratic, însă au arătat că aprofundarea competențelor trebuia însoțită de diversificarea mecanismelor de legitimitate [1].

Tratatul de la Maastricht poate fi evaluat ca un compromis constituțional incomplet, deoarece a definit obiective comune ambițioase, dar a lăsat neuniforme metodele de decizie; a creat moneda unică, dar nu o capacitate fiscală comparabilă; a introdus cetățenia, dar nu o sferă publică europeană omogenă; a invocat subsidi-

aritatea, dar nu a oferit inițial un mecanism politic robust de control; a extins rolul Parlamentului European, dar a menținut numeroase domenii sub unanimitate. Aceste incompletitudini nu anulează importanța tratatului. Dimpotrivă, ele explică de ce tratatele de la Amsterdam, Nisa, proiectul constituțional, Lisabona și răspunsurile la crize au fost construite ca încercări succesive de corectare și adaptare [3]. Tratatul a consolidat și integrarea obiectivelor de mediu și dezvoltare durabilă în elaborarea politicilor europene. Această evoluție a arătat că piața internă nu putea fi evaluată exclusiv prin creșterea schimburilor, ci și prin efectele asupra sănătății, resurselor și echității între generații. Integrarea cerințelor de mediu în politicile sectoriale a extins logica europeană de la eliminarea barierelor la stabilirea unor standarde și obiective comune. Totodată, diferențele de cost și capacitate dintre state au făcut necesare perioade de adaptare, finanțare și control al implementării [1].

Tabelul 2. Principalele inovații ale Tratatului de la Maastricht

Inovație	Mecanism	Efect urmărit	Limită inițială
Uniunea Europeană	Arhitectură comună sprijinită pe trei piloni	Coerență între integrarea economică și cooperarea politică	Proceduri și control diferite între piloni
Uniunea Economică și Monetară	Etape, criterii de convergență și bancă centrală independentă	Monedă stabilă și piață internă mai integrată	Asimetrie între politica monetară și politicile bugetare
Cetățenia Uniunii	Drepturi de circulație, participare și petiționare	Legătură directă între Uniune și cetățeni	Exercitare dependentă de instituțiile naționale
Subsidiaritatea	Testarea valorii adăugate a acțiunii europene	Decizie cât mai apropiată de cetățean	Interpretare politică și juridică dificilă
Codecizia și reprezentarea	Rol sporit pentru Parlament, Ombudsman și Comitetul Regiunilor	Legitimitate și control democratic mai puternice	Domeniu de aplicare încă restrâns

3.3. De la Tratatele de la Amsterdam și Nisa la extinderea spre Europa Centrală și de Est: adaptare instituțională, diferențiere și capacitate de absorbție

Tratatul de la Maastricht conținea chiar obligația unei noi revizuiri. Aceasta reflecta caracterul incomplet al compromisului: arhitectura pe piloni, dimensiunea democratică, politica externă și pregătirea extinderii necesitau ajustări. Conferința interguvernamentală din 1996–1997 nu a pornit de la zero, ci dintr-un proces de evaluare în care instituțiile, grupurile de reflecție, parlamentele, administrațiile și

societatea civilă au formulat opțiuni. Analiza procesului de la Amsterdam arată că reforma tratatelor se construiește în perioadele dintre summituri, prin acumularea de propuneri, practici și constrângeri [6].

Tratatul de la Amsterdam a fost semnat la 2 octombrie 1997 și a intrat în vigoare la 1 mai 1999. Reforma a urmărit apropierea Uniunii Europene de cetățeni, creșterea transparenței, dezvoltarea spațiului de libertate, securitate și justiție și consolidarea rolului extern. O parte din domeniile privind vizele, azilul, imigrația și cooperarea civilă a fost transferată din pilonul interguvernamental în cadrul comunitar, cu perioade de tranziție și regimuri speciale. *Acquis-ul Schengen* a fost integrat în cadrul Uniunii Europene, dar participarea nu a devenit identică pentru toate statele. Această reformă ilustrează diferența dintre extinderea competenței și uniformizarea participării. Mutarea unui domeniu în primul pilon sporea rolul Comisiei Europene, Parlamentului European și Curții de Justiție, însă protocoalele permiteau unor state să participe selectiv. Rezultatul era o ordine mai eficientă în anumite privințe, dar și mai stratificată. Amsterdam a extins procedura de codecizie și a simplificat-o, apropiind Parlamentul European de poziția unui colegislator. A introdus un titlu privind ocuparea forței de muncă, a integrat acordul social în tratat, a consolidat temeiurile pentru combaterea discriminării și a accentuat deschiderea instituțională. În politica externă, funcția de Înalt Reprezentant pentru PESC a urmărit creșterea continuității și vizibilității. Abținerea constructivă oferea posibilitatea ca un stat să nu blocheze o decizie adoptată de ceilalți, fără a fi obligat să o aplice în aceeași măsură. Tratatul a introdus și cadrul inițial al cooperării consolidate, ulterior numită cooperare consolidată sau aprofundată. Ideea era ca un grup de state să poată avansa în interiorul instituțiilor Uniunii atunci când participarea tuturor nu era posibilă, cu respectarea acquis-ului, pieței interne și drepturilor statelor neparticipante. Mecanismul răspundea creșterii diversității, însă condițiile inițiale erau restrictive. Diferențierea nu era prezentată ca alternativă la Uniune, ci ca instrument de menținere a dinamicii integrării. Amsterdam nu a soluționat însă toate problemele instituționale legate de extindere. Componența Comisiei Europene, ponderarea voturilor în Consiliul UE și dimensiunea Parlamentului European au rămas în mare parte deschise. Aceste „restanțe" au determinat convocarea unei noi conferințe interguvernamentale și negocierea Tratatului de la Nisa. Succesiunea rapidă a reformelor a alimentat impresia unui sistem care se adaptează incremental, fără un proiect constituțional suficient de clar [6].

Tratatul de la Nisa, semnat la 26 februarie 2001 și intrat în vigoare la 1 februarie 2003, a urmărit pregătirea instituțiilor pentru o Uniune mult mai numeroasă, care a reconfigurat ponderarea voturilor în Consiliu, a stabilit reguli privind componența Comisiei Europene, a extins în anumite domenii majoritatea calificată și a modificat

organizarea instanțelor europene. *Cooperarea consolidată* a fost flexibilizată. Reformele erau tehnice, dar aveau o miză politică majoră: menținerea capacității de decizie după aderarea statelor din Europa Centrală și de Est. La Nisa a fost proclamată *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*. În acel moment, Carta nu avea aceeași valoare juridică precum tratatele, dar sintetiza într-un singur document drepturile civile, politice, economice și sociale relevante pentru ordinea europeană, care a contribuit la consolidarea dimensiunii valorice și va dobândi forță juridică obligatorie prin Tratatul de la Lisabona. Proclamarea Cartei a evidențiat că transformarea Uniunii Europene nu era exclusiv instituțională, dar implica definirea raportului dintre puterea publică europeană și persoană.

Extinderea din 1995 cu Austria, Finlanda și Suedia a transformat Uniunea de doisprezece într-una de cincisprezece state și a introdus noi tradiții de neutralitate, administrație și politică socială. Mult mai profundă a fost extinderea din 2004, când zece state - opt din Europa Centrală și de Est, alături de Cipru și Malta - au aderat simultan. Bulgaria și România au urmat în 2007, iar Croația în 2013. Extinderea a contribuit la depășirea diviziunii continentului, dar a mărit diferențele de dezvoltare, capacitate administrativă, priorități de securitate și preferințe politice [7].

Criteriile de la Copenhaga din 1993 au transformat aderarea într-un proces de condiționalitate: stabilitatea instituțiilor democratice, statul de drept, drepturile omului și protecția minorităților; economie de piață funcțională și capacitatea de a face față concurenței; asumarea obligațiilor de membru și aplicarea acquis-ului. Pentru Uniunea Europeană, extinderea presupunea și capacitatea de absorbție, adică posibilitatea de a primi noi membri fără compromiterea funcționării și obiectivelor sale. Aderarea la UE nu era numai decizie geopolitică, ci proces de transformare internă a candidaților și a Uniunii.

Analiza extinderii prin teoria bunurilor colective evidențiază un paradox. Beneficiile pieței, stabilității și reglementării europene deveneau tot mai atractive, ceea ce crea presiune pentru includere. Totuși, creșterea numărului și eterogenității membrilor putea spori costurile deciziei, competiția pentru resurse și riscul nerespectării regulilor. Anghel și Jones arată că organizațiile extinse trebuie să consolideze autodisciplina și supravegherea multilaterală pentru a administra resurse comune și a evita utilizarea lor nesustenabilă [8]. Din acest motiv, lărgirea și aprofundarea nu sunt procese opuse în mod absolut. Extinderea poate impune reforme procedurale, politici de coeziune, mecanisme de monitorizare și forme de diferențiere. În același timp, aprofundarea excesivă înaintea extinderii poate ridica costurile aderării, iar extinderea fără capacitate instituțională poate reduce eficiența și încrederea. Amsterdam și Nisa au încercat să gestioneze acest raport, dar nu au oferit o soluție definitivă. Dificultatea a alimentat proiectul unei reforme constituționale mai cuprinzătoare.

Pentru Republica Moldova, această etapă oferă două lecții generale. *Prima* este că aderarea presupune aplicarea unui acquis aflat în continuă dezvoltare, nu doar copierea formală a legislației. *A doua* este că statutul de membru implică participarea la administrarea bunurilor și riscurilor comune: buget, piață, frontieră, mediu, date, securitate și stat de drept. Capacitatea administrativă, statistică, judiciară și digitală trebuie construită înainte ca drepturile de participare să poată fi utilizate eficient.

Tratatul de la Amsterdam a reorganizat cooperarea în justiție și afaceri interne. Domenii precum vizele, azilul și imigrația au fost transferate treptat către cadrul comunitar, în timp ce al treilea pilon a fost concentrat asupra cooperării polițienești și judiciare în materie penală. Integrarea *acquis-ului Schengen* în cadrul Uniunii a apropiat libertatea de circulație de gestionarea frontierelor externe și de cooperarea administrativă. Reforma a extins controlul instituțiilor comune, dar a menținut regimuri speciale pentru anumite state. De aici rezultă o lecție centrală: eliminarea frontierelor interne nu este numai beneficiu de mobilitate, ci presupune încredere, date interoperabile, protecția drepturilor și capacitate comparabilă la frontiere [6]. Amsterdam a consolidat și dimensiunea politică și socială. Un titlu privind ocuparea forței de muncă a introdus coordonarea obiectivelor naționale, iar dispozițiile sociale au fost aduse în cadrul tratatului. Codecizia a fost extinsă și simplificată, sporind rolul Parlamentului European. În politica externă a fost creată funcția de Înalt Reprezentant pentru PESC și au fost dezvoltate instrumente precum abținerea constructivă. Aceste schimbări nu au transformat politica externă într-un domeniu supranațional, însă au îmbunătățit continuitatea și vizibilitatea. Reforma confirmă caracterul selectiv al aprofundării: unele domenii au fost comunitarizate, altele au rămas dependente de coordonarea guvernelor [7].

Cooperarea consolidată a fost introdusă pentru a permite unui grup de state să avanseze în cadrul instituțional al Uniunii, atunci când participarea tuturor nu era posibilă. Mecanismul era însoțit de condiții menite să protejeze acquis-ul, piața internă, drepturile statelor neparticipante și deschiderea pentru aderarea ulterioară. Totuși, pragurile și procedurile inițiale erau restrictive, iar utilizarea efectivă a rămas limitată. Flexibilitatea nu constituie o soluție automată: ea poate evita blocajul, dar poate fragmenta regulile, reduce transparența și crea diferențe de influență. Evaluarea sa trebuie să urmărească atât capacitatea de a produce rezultate, cât și efectele asupra coeziunii [6].

Pregătirea extinderii spre Europa Centrală și de Est a depășit negocierea instituțională. Criteriile de la Copenhaga au legat aderarea de democrație, stat de drept, drepturile omului, economie de piață funcțională și capacitatea de asumare a obligațiilor de membru. Strategiile de preaderare, acordurile europene, asistența și examinarea legislației au creat un proces de transformare internă înaintea dobândirii

calității de membru. Condiționalitatea a oferit Uniunii influență, dar eficiența sa depindea de credibilitatea perspectivei aderării, de claritatea cerințelor și de capacitatea instituțiilor candidate de a implementa reformele [8].

Extinderea din 2004 a modificat scara și geografia Uniunii. Integrarea statelor din Europa Centrală și de Est a consolidat reunificarea politică a continentului, a lărgit piața, a intensificat mobilitatea și a extins ordinea juridică europeană. În același timp, diferențele de dezvoltare, capacitate administrativă și preferințe de politică au crescut costurile coordonării. Din perspectiva organizațiilor internaționale, o structură mai largă trebuie să combine accesul la bunurile comune cu disciplină, supraveghere și reguli care previn transferarea costurilor asupra celorlalți membri. Lărgirea și aprofundarea nu sunt alternative absolute, dar fiecare extindere mărește cererea pentru mecanisme eficiente de guvernanță [8].

Insuficiențele reformei de la Nisa au devenit evidente tocmai prin caracterul tehnic al compromisului. Ponderarea voturilor, componența instituțiilor și extinderea majorității calificate erau necesare, însă nu ofereau cetățenilor o imagine mai clară asupra naturii Uniunii. Declarația de la Laeken a deschis, de aceea, o dezbatere mai largă privind simplificarea tratatelor, delimitarea competențelor, rolul parlamentelor naționale, statutul Cartei și legitimitatea democratică. Trecerea la metoda Convenției a indicat că reforma nu mai putea fi lăsată exclusiv conferințelor diplomatice; trebuiau implicate instituții europene, parlamente și reprezentanți ai societății într-un proces mai vizibil [7].

Transferul unor politici din cooperarea interguvernamentală în cadrul comunitar a avut implicații directe pentru drepturile persoanelor. Azilul, migrația, controlul frontierelor și cooperarea polițienească presupun colectarea datelor, schimbul de informații și adoptarea unor decizii cu efect asupra libertății individuale. Eficiența operațională trebuia, prin urmare, echilibrată cu transparența, controlul jurisdicțional și protecția datelor. Experiența Amsterdam–Schengen demonstrează că interoperabilitatea tehnică nu este neutră juridic: conectarea bazelor de date amplifică utilitatea informației, dar și consecințele unei erori, ale accesului neautorizat sau ale unei clasificări incorecte [6].

Tabelul 3. De la Amsterdam și Nisa la extinderea Uniunii

Etapă	Reformă principală	Problemă abordată	Aspect rămas deschis
Amsterdam (1997/1999)	Comunitarizarea parțială a afacerilor interne, codecizie extinsă, Schengen și PESC consolidată	Eficiență, drepturi și vizibilitate externă	Arhitectură complexă și participare diferențiată

Etapă	Reformă principală	Problemă abordată	Aspect rămas deschis
Cooperarea consolidată	Posibilitatea avansării unui grup de state în cadrul UE	Blocajul produs de preferințe diferite	Risc de fragmentare și condiții stricte
Nisa (2001/2003)	Reponderarea voturilor, reguli privind Comisia și reforma instanțelor	Funcționarea unei Uniuni extinse	Legitimitate și simplificare insuficiente
Extinderea 2004–2013	Aplicarea criteriilor și acquis-ului de către noii membri	Reunificarea continentului și extinderea pieței	Eterogenitate, coeziune și capacitate de absorbție
Carta drepturilor fundamentale	Sistematizarea drepturilor într-un document european	Vizibilitatea protecției persoanei	Lipsa inițială a forței juridice egale cu tratatele

3.4. De la proiectul constituțional la Tratatul de la Lisabona: simplificarea cadrului juridic, reforma instituțională și consolidarea dimensiunii democratice

La începutul anilor 2000, succesiunea tratatelor și extinderea iminentă au accentuat nevoia unei reforme mai inteligibile. *Declarația de la Laeken* din 2001 a formulat întrebări privind competențele, simplificarea instrumentelor, rolul parlamentelor naționale, eficiența și apropierea Uniunii de cetățeni. În locul unei conferințe exclusiv diplomatice, a fost convocată Convenția privind viitorul Europei, alcătuită din reprezentanți ai guvernelor, parlamentelor naționale, Parlamentului European și Comisiei, cu participarea statelor candidate. Convenția a elaborat proiectul Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa, ulterior negociat de guverne și semnat la Roma la 29 octombrie 2004. Documentul urmărea reunirea tratatelor într-un text unic, atribuirea unei personalități juridice Uniunii, clarificarea competențelor, simplificarea instrumentelor și consolidarea legitimității democratice, care integra Carta drepturilor fundamentale și utiliza o terminologie cu rezonanță constituțională. Totuși, Uniunea Europeană continua să se bazeze pe ratificarea statelor, iar tratatul nu transforma automat UE într-un stat federal [7].

Respingerea proiectului constituțional prin referendumurile din Franța și Țările de Jos în 2005 a produs o criză politică. Rezultatul nu poate fi explicat printr-un singur motiv. Alegătorii au exprimat nemulțumiri privind politicile economice, extinderea, pierderea controlului, complexitatea textului, situația politică internă și direcția generală a integrării. Referendumurile au arătat că o reformă juridică poate fi coerentă tehnic, dar lipsită de susținere dacă nu este însoțită de o dezbatere publică inteligibilă și de încredere în instituții. După o perioadă de reflecție, statele au optat

pentru un tratat de reformă care să păstreze multe inovații funcționale ale proiectului constituțional, eliminând o parte din simbolistica sa. Tratatul de la Lisabona a fost semnat la 13 decembrie 2007. Ratificarea a întâmpinat din nou dificultăți, inclusiv respingerea inițială în Irlanda, urmată de garanții politice și un al doilea referendum. Tratatul a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 [2].

Tratatul de la Lisabona nu a înlocuit tratatele cu o constituție unică, dar a modificat Tratatul privind Uniunea Europeană și a redenumit Tratatul de instituire a Comunității Europene drept Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Cele două tratate au aceeași valoare juridică, iar Uniunea Europeană a dobândit personalitate juridică unică. Comunitatea Europeană a încetat să existe ca entitate separată, iar structura formală pe piloni a fost eliminată. Politica externă și de securitate a păstrat însă proceduri speciale și un caracter preponderent interguvernamental [2]. Tratatul a clarificat categoriile de competențe: *exclusive*, *partajate* și de *sprijin*, coordonare sau completare. Clarificarea nu înseamnă că fiecare politică este ușor de atribuit unui singur nivel, deoarece multe acțiuni implică interacțiunea legislației europene, implementării naționale și finanțării comune. Totuși, clasificarea oferă o hartă necesară pentru verificarea temeiului juridic.

Parlamentul European a obținut un rol legislativ și bugetar mai amplu. Procedura de codecizie a devenit *procedura legislativă ordinară* și s-a extins la numeroase domenii. Consiliul UE și Parlamentul European adoptă împreună legislația, iar Comisia Europeană păstrează, de regulă, inițiativa. Această structură exprimă dubla legitimitate: cetățenii sunt reprezentați direct în Parlamentul European, iar statele membre sunt reprezentate în Consiliul UE și în Consiliul European. Legitimitatea nu se reduce însă la existența instituțiilor; ea depinde și de transparența negocierii, participare și posibilitatea atribuirii responsabilității.

Consiliul European a fost recunoscut ca instituție a Uniunii și a primit un președinte ales pentru un mandat de doi ani și jumătate, reînnoibil o singură dată. Reforma urmărea continuitatea orientării strategice, înlocuind rotația semestrială la nivelul șefilor de stat sau de guvern. În domeniul extern, funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru acțiune externă și politica de securitate a fost combinată cu vicepreședința Comisiei Europene, iar Serviciul European de Acțiune Externă a devenit suportul administrativ al acestei funcții. Soluția încerca să lege dimensiunea interguvernamentală de instrumentele comunitare [2].

Sistemul de vot cu majoritate calificată a fost simplificat prin regula dublei majorități, bazată pe proporția statelor și a populației. Aceasta reflectă caracterul dual al Uniunii Europene: egalitatea formală a statelor este combinată cu reprezentarea demografică. Regula nu elimină negocierile, deoarece majoritatea deciziilor sunt pregătite prin construirea consensului.

Tratatul de la Lisabona a consolidat rolul parlamentelor naționale prin mecanismul de avertizare timpurie privind subsidiaritatea. Parlamentele pot evalua dacă proiectele legislative respectă nivelul adecvat de acțiune și pot transmite avize motivate. A fost introdusă inițiativa cetățenească europeană, care permite solicitarea adresată Comisiei de a examina o propunere, dacă sunt îndeplinite condițiile de participare transnațională. Aceste instrumente nu substituie alegerile sau procesul legislativ, dar diversifică formele de control și agendă publică.

Carta drepturilor fundamentale a dobândit aceeași valoare juridică precum tratatele, fără a extinde prin ea însăși competențele Uniunii. Tratatul a introdus și *clauza de retragere voluntară*, articolul 50, confirmând că apartenența nu este juridic ireversibilă. În același timp, a consolidat posibilitatea cooperării consolidate și a menținut protocoale speciale. Prin urmare, simplificarea cadrului general a coexistat cu diferențierea, iar unitatea juridică nu a însemnat participare identică în toate politicile [2].

Tratatul de la Lisabona a îmbunătățit eficiența și coerența, dar nu a eliminat tensiunile fundamentale. Modificarea tratatelor continuă să necesite acordul statelor și ratificare națională; politica externă, fiscalitatea și alte domenii sensibile păstrează unanimitatea; competențele sunt distribuite, nu centralizate integral; iar cetățenii percep uneori procesul decizional ca distant. Tratatul trebuie evaluat nu ca final al integrării, ci ca infrastructură juridică pentru adaptări ulterioare [7].

Declarația de la Laeken a formulat reforma ca problemă de claritate constituțională. Succesiunea tratatelor, protocoalelor și excepțiilor făcea dificilă identificarea competențelor și a procedurilor. Convenția privind Viitorul Europei a reunit reprezentanți ai guvernelor, parlamentelor naționale, Parlamentului European și Comisiei, într-o metodă mai deschisă decât conferințele interguvernamentale tradiționale. Convenția nu a înlocuit decizia statelor, dar a permis discutarea publică a opțiunilor și organizarea lor într-un proiect coerent. Pentru înțelegerea reformei, trebuie distinse etapa deliberativă a Convenției, negocierea interguvernamentală și ratificarea națională [7].

Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa urmărea să reunească textele fundamentale, să confere personalitate juridică Uniunii, să elimine structura pe piloni și să simplifice instrumentele, care integra Carta drepturilor fundamentale, dezvolta funcțiile președintelui Consiliului European și ale ministrului afacerilor externe al Uniunii și extindea votul cu majoritate calificată și codecizia. Denumirea de „*Constituție*”, terminologia legilor europene și simbolurile proiectate aveau o semnificație politică ce depășea reforma tehnică. Anume combinarea conținutului funcțional cu ambiția simbolică a intensificat dezbaterea privind natura Uniunii Europene. Respingerea proiectului prin referendumurile din Franța și Țările de Jos nu

poate fi explicată printr-o singură variabilă. Voturile au agregat preocupări privind direcția integrării, situația economică, extinderea, identitatea, politicile naționale și complexitatea textului. Din punct de vedere metodologic, rezultatul unui referendum nu trebuie interpretat automat ca răspuns exclusiv la fiecare dispoziție a tratatului. Totuși, respingerea a demonstrat că un acord între guverne și instituții nu este suficient în lipsa acceptării prin procedurile constituționale interne. „Pauza de reflecție" a mutat accentul de la ambiția constituțională la recuperarea reformelor considerate funcțional necesare [7].

Tratatul de la Lisabona a folosit tehnica unui tratat de modificare, păstrând Tratatul privind Uniunea Europeană și reorganizând tratatul comunitar sub denumirea de Tratat privind funcționarea Uniunii Europene. Această opțiune a redus vizibilitatea simbolică, dar nu a simplificat integral lectura juridică: pentru aplicare sunt necesare versiuni consolidate, protocoale și jurisprudență. Distincția dintre forma originară și versiunea consolidată este importantă pentru studenți. Documentul semnat arată modificările convenite, iar versiunea consolidată permite identificarea normelor în forma aplicabilă după intrarea în vigoare [2]. Prin eliminarea structurii pe piloni și recunoașterea personalității juridice unice, Lisabona a sporit coerența, fără a uniformiza toate procedurile. Politica externă și de securitate a rămas supusă unor reguli specifice, iar cooperarea polițienească și judiciară a păstrat anumite particularități. Uniunea a devenit mai ușor de reprezentat juridic în exterior și de identificat ca parte la acorduri, dar acțiunea sa continuă să depindă de distribuirea competențelor. Personalitatea juridică nu înseamnă competență generală; Uniunea poate acționa numai în limitele atribuite prin tratate [2].

Reforma votului și extinderea procedurii legislative ordinare au urmărit să reducă blocajele și să consolideze dubla legitimitate. Majoritatea calificată bazată pe populație și numărul statelor reflectă atât egalitatea membrilor, cât și dimensiunea demografică. Parlamentul European și Consiliul UE participă, în numeroase domenii, ca ramuri ale autorității legislative, în timp ce Comisia Europeană păstrează de regulă inițiativa. Sistemul nu reproduce un stat federal clasic, deoarece competențele și excepțiile rămân definite de tratate, iar Consiliul European continuă să exercite orientarea strategică. Totuși, procesul decizional a devenit mai previzibil și mai reprezentativ [7].

Carta drepturilor fundamentale a dobândit, prin Lisabona, aceeași valoare juridică precum tratatele, fără a extinde prin ea însăși competențele Uniunii. Distincția este esențială: Carta obligă instituțiile europene și statele membre atunci când acestea aplică dreptul Uniunii, dar nu transformă orice problemă națională într-o competență europeană. În practică, identificarea domeniului de aplicare necesită analizarea legăturii dintre măsura națională și dreptul UE [2].

Tabelul 4. Proiectul constituțional și soluția Tratatului de la Lisabona

Element	Tratatul constituțional	Tratatul de la Lisabona	Semnificație
Forma juridică	Text unic cu terminologie constituțională	Tratat de reformă care modifică TEU și TFEU	Păstrarea bazei convenționale a Uniunii
Personalitatea juridică	Uniune cu personalitate juridică unică	Personalitate juridică unică confirmată	Coerență în acțiunea internă și externă
Instituțiile	Președinte stabil al Consiliului European și ministru de externe	Președinte stabil și Înalt Reprezentant/ vicepreședinte	Continuitate, dar terminologie mai puțin constituțională
Democrația	Parlament consolidat, parlamente naționale și inițiativă cetățenească	Inovațiile funcționale sunt menținute	Dubla legitimitate și participare diversificată
Drepturile	Carta integrată în text	Carta are aceeași valoare juridică precum tratatele	Protecție obligatorie fără extinderea competențelor

3.5. Uniunea Europeană în configurația contemporană: integrare prin crize, guvernanță multinivel, solidaritate, condiționalitate și reziliență

Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona nu a stabilizat definitiv integrarea. Uniunea Europeană a fost confruntată cu o succesiune de crize care au testat distribuția competențelor, solidaritatea și capacitatea de decizie. Perioada post-Maastricht este caracterizată de un paradox: domeniul activității europene s-a extins, dar multe soluții nu au rezultat din transferuri clasice către Comisia Europeană și Curtea de Justiție, ci din coordonarea intensificată a guvernelor, rolul central al Consiliului European și crearea unor organisme sau proceduri hibride. Literatura definește această evoluție drept „*noul interguvernamentalism*” [9].

Criza datoriilor suverane din zona euro a evidențiat asimetria proiectată la Maastricht. Politica monetară era unică, însă supravegherea bugetară, prevenirea dezechilibrelor și instrumentele de stabilizare erau insuficiente pentru un șoc sistemic. Statele și instituțiile au răspuns prin mecanisme de asistență financiară, consolidarea regulilor fiscale, Mecanismul European de Stabilitate, rolul extins al Băncii Centrale Europene și uniunea bancară. Unele soluții au fost adoptate în dreptul UE, altele prin tratate interguvernamentale, demonstrând flexibilitatea, dar și fragmentarea guvernanței.

Răspunsul la criza euro a reconfigurat raportul dintre stabilitate și solidaritate. Asistența financiară a devenit posibilă, dar a fost condiționată de programe de ajus-

tare și monitorizare. În plan normativ, dezbaterea a opus responsabilitatea națională riscului comun: statele nu doreau să încurajeze politici nesustenabile, însă prăbușirea unui membru putea afecta întreaga zonă monetară. Soluția a combinat sprijinul, disciplina și supravegherea. Această combinație va reapărea în alte instrumente europene [10]. Criza migrației și a azilului a testat spațiul fără frontiere interne și principiul solidarității. Diferențele geografice, administrative și politice dintre state au produs dispute privind responsabilitatea, relocarea, controlul frontierelor și protecția drepturilor. Uniunea a dezvoltat agenții, sisteme de informații și mecanisme comune, dar implementarea a rămas dependentă de autoritățile naționale. Exemplul evidențiază că o politică integrată necesită nu numai reguli comune, ci și capacități comparabile, date interoperabile și încredere reciprocă.

Retragerea Regatului Unit a demonstrat reversibilitatea juridică a apartenenței. Referendumul din 2016 a activat o procedură fără precedent, iar articolul 50 a devenit cadrul negocierii. Brexitul a redus Uniunea la 27 de state și a arătat că beneficiile integrării pot fi contestate politic chiar într-un stat cu participare îndelungată și numeroase clauze speciale. În același timp, procesul de retragere a făcut vizibilă densitatea interdependențelor juridice, economice, administrative și umane create prin apartenență.

Pandemia de COVID-19 a produs inițial reacții naționale necoordonate, dar a fost urmată de instrumente comune în domeniul achizițiilor, mobilității, sprijinului pentru ocuparea forței de muncă și redresării. NextGenerationEU și Mecanismul de redresare și reziliență au permis finanțarea prin împrumut comun la nivelul Uniunii și alocarea resurselor pe baza planurilor naționale. Plata tranșelor a fost legată de jaloane, ținte și reforme, combinând solidaritatea financiară cu condiționalitatea și evaluarea performanței [10].

Condiționalitatea nu este nouă în integrarea europeană: ea a fost utilizată în guvernanța economică, fonduri și extindere. Noutatea perioadei contemporane constă în suprapunerea condițiilor tematice, macroeconomice și privind statul de drept. Aceste instrumente pot îmbunătăți implementarea și proteja bugetul, dar ridică întrebări privind temeiul juridic, proporționalitatea, egalitatea de tratament și controlul democratic [10].

Agresiunea militară a Federației Ruse împotriva Ucrainei a readus securitatea, energia și extinderea în centrul proiectului european. Uniunea a adoptat măsuri restrictive, sprijin financiar și militar, politici de reducere a dependențelor și noi instrumente de apărare a rezilienței economice. În paralel, perspectiva aderării pentru statele din vecinătatea estică a dobândit o semnificație geopolitică accentuată. Aceste evoluții nu elimină criteriile și condiționalitatea, ci sporesc presiunea pentru accelerarea reformelor și pentru adaptarea instituțiilor unei Uniuni potențial mai largi.

Configurația contemporană poate fi descrisă prin cinci trăsături:

Prima este unitatea juridică a tratatelor și instituțiilor comune;

A doua este guvernanța multinivel, în care deciziile sunt pregătite, adoptate și implementate prin interacțiunea nivelului european, național, regional și local;

A treia este integrarea diferențiată: participarea la moneda euro, Schengen, cooperări consolidate sau politici speciale nu coincide întotdeauna;

A patra este condiționalitatea, care leagă accesul la resurse și beneficii de respectarea regulilor și atingerea rezultatelor;

A cincea este adaptarea prin crize, care produce reforme incrementale și instituții hibride [2].

Uniunea Europeană rămâne o construcție *sui generis*. UE nu este o federație clasică, deoarece nu dispune de competență generală, tratatele sunt revizuite de state, iar domenii esențiale rămân naționale. Nu este nici o organizație internațională obișnuită, deoarece dreptul său produce efecte interne, instituțiile adoptă legislație, cetățenii au drepturi directe, iar bugetul și moneda comună creează interdependențe profunde. Formula adecvată este aceea a unei uniuni de state și cetățeni, bazată pe competențe atribuite și legitimitate dublă.

Diferențierea este indispensabilă pentru gestionarea diversității, dar trebuie limitată de reguli comune. Un regim flexibil poate permite progresul unui grup de state, poate acomoda capacități diferite și poate preveni *veto*-ul permanent. În același timp, multiplicarea excepțiilor poate reduce transparența, solidaritatea și egalitatea între membri. Evaluarea unei forme de diferențiere trebuie să răspundă la patru întrebări: este deschisă participării ulterioare; protejează *acquis-ul UE* și piața internă; păstrează controlul instituțiilor comune; evită transferarea costurilor asupra statelor neparticipante.

Legitimitatea contemporană depinde de legătura dintre rezultate și proceduri. Cetățenii așteaptă securitate, prosperitate, protecția drepturilor și răspunsuri la crize, dar și transparență, reprezentare și posibilitatea contestării deciziilor. O măsură eficientă poate fi percepută ca ilegitimă dacă responsabilitatea nu este clară; o procedură participativă poate pierde încrederea dacă nu produce rezultate. De aceea, comunicarea europeană trebuie să explice competența, actorul, sursa juridică, finanțarea, criteriile și efectele, nu doar să promoveze obiective generale. Defecțiunea unui strat poate reduce performanța întregului sistem. O normă bună fără date fiabile nu poate fi monitorizată; un fond fără capacitate administrativă nu produce convergență; o bază de date interoperabilă fără garanții juridice poate afecta drepturile.

Pentru Republica Moldova, aderarea înseamnă integrarea într-o Uniune Europeană formată prin reforme succesive și aflată în continuă adaptare. Pregătirea nu poate fi limitată la transpunerea *acquis-ului UE*, care presupune instituții capabile

să participe la negocieri și comitete, să colecteze date comparabile, să gestioneze fonduri, să aplice dreptul, să protejeze interesele financiare, să comunice transparent și să contribuie la formularea pozițiilor comune. Experiența post-Maastricht arată că statutul de membru aduce drepturi, dar și responsabilitatea de a menține funcționarea resurselor și regulilor comune.

În ansamblu, transformarea de la Maastricht la configurația contemporană nu poate fi descrisă drept deplasare liniară către un stat european, care reprezintă acumularea unor competențe, instituții și solidarități diferențiate, negociate în raport cu preferințele statelor și presiunile externe. Uniunea Europeană a devenit mai largă, mai profundă și mai politizată, dar a păstrat caracterul mixt al guvernanței sale. Această combinație explică de ce poate produce reguli și bunuri colective la scară continentală, dar și de ce fiecare criză reactivează dezbaterea privind suveranitatea, democrația și viitorul integrării [7].

Ascensiunea Consiliului European reprezintă una dintre trăsăturile definitorii ale perioadei contemporane. În situații de criză, șefii de stat sau de guvern pot reuni autoritatea politică necesară pentru compromisuri privind finanțarea, sancțiunile, coordonarea economică sau extinderea. Totuși, centralitatea lor poate diminua vizibilitatea procesului legislativ obișnuit și poate face dificilă atribuirea răspunderii. „*Noul interguvernamentalism*” nu înseamnă întoarcerea la diplomația clasică: deciziile guvernelor sunt pregătite și executate într-un mediu dens de instituții, drept, expertiză și supraveghere europeană [5].

Guvernanța prin criză a produs frecvent soluții juridice hibride. Când tratatele nu ofereau instrumente suficiente sau consensul pentru revizuire lipsea, statele au combinat acte ale Uniunii, acorduri interguvernamentale, decizii ale Băncii Centrale Europene și mecanisme administrative noi. Avantajul este capacitatea de reacție; dezavantajul constă în complexitate, control democratic inegal și acces dificil pentru cetățeni. O analiză riguroasă trebuie să determine cine a creat instrumentul, ce bază juridică are, cine îl finanțează, ce instituție îl monitorizează și ce cale de contestare este disponibilă. Denumirea generică „*decizie europeană*” ascunde adesea arhitecturi foarte diferite.

NextGenerationEU a accentuat transformarea guvernanței economice prin legarea finanțării de planuri, jaloane, ținte și verificarea rezultatelor. Condiționalitatea nu se reduce la sancțiune: ea poate structura cooperarea, ordona reformele și crea indicatori comuni. Totuși, eficiența sa depinde de calitatea obiectivelor, comparabilitatea datelor, capacitatea administrativă și evaluarea imparțială. O țintă ușor de măsurat poate să nu surprindă schimbarea instituțională, iar un indicator complex poate reduce transparența. [10].

Uniunea Europeană contemporană furnizează și gestionează bunuri colective: piață, stabilitate monetară, standarde, infrastructuri, protecție la frontiere, capacități

de cercetare și răspuns la crize. Pe măsură ce accesul devine mai larg și utilizarea resurselor mai intensă, guvernanța trebuie să prevină comportamentul oportunist, congestionarea și transferarea costurilor. Extinderea nu înseamnă numai acordarea drepturilor de membru, ci integrarea într-un sistem de autodisciplină, supraveghere și contribuție la resursele comune. Această perspectivă ajută la înțelegerea cerințelor de capacitate administrativă, protecție a bugetului și aplicare uniformă a dreptului [8].

Configurația actuală combină continuitatea tratatelor cu inovația prin politici. Nu fiecare transformare necesită o nouă revizuire a dreptului primar: instituțiile pot utiliza competențe existente, pot adopta legislație, pot coordona politici și pot crea instrumente financiare în limitele tratatelor. Totuși, inovația prin practică nu poate substitui permanent claritatea competențelor și controlul democratic. Atunci când măsurile temporare devin structurale, apare întrebarea dacă este necesară consolidarea lor juridică și politică. Diferența dintre răspuns excepțional și reformă durabilă trebuie analizată prin durata instrumentului, sursa finanțării, nivelul de control și posibilitatea revizuirii.

Pentru statele candidate, caracterul dinamic al Uniunii Europene creează o dublă sarcină, care trebuie să preia *acquis-ul UE* acumulat și, simultan, să urmărească reformele aflate în desfășurare. Pregătirea juridică fără capacitate de implementare produce conformitate formală; administrația fără date și interoperabilitate nu poate participa la politicile comune; comunicarea fără transparență poate eroda încrederea. Republica Moldova are nevoie, prin urmare, de mecanisme permanente de coordonare europeană, evaluare a impactului, formare profesională, protecție a intereselor financiare și dialog cu societatea. Aderarea trebuie tratată ca dezvoltare a capacității de a guverna împreună, nu numai ca îndeplinire succesivă a unor condiții.

Statul de drept a devenit o problemă internă a funcționării Uniunii Europene, nu numai un criteriu de aderare. Încrederea reciprocă dintre instanțe și administrații presupune independență judiciară, aplicarea previzibilă a normelor și protecția efectivă a drepturilor. Atunci când aceste condiții sunt contestate, cooperarea poate fi afectată în domenii precum recunoașterea hotărârilor, gestionarea fondurilor și protecția bugetului. Instrumentele politice, jurisdicționale și financiare nu sunt echivalente: fiecare are temei, procedură și efect diferit. Condiționalitatea bugetară încearcă să protejeze interesele financiare și buna gestiune, dar trebuie aplicată proporțional și controlabil, pentru a evita transformarea unei evaluări juridice într-o sancțiune politică nediferențiată [2].

Transformarea tehnologică modifică și modul în care este exercitată guvernanța europeană. Deciziile se sprijină tot mai mult pe registre interoperabile, platforme de raportare, indicatori în timp real și schimb transfrontalier de date. Aceste instrumente pot reduce costurile administrative și pot îmbunătăți monitorizarea, însă transferă o

parte din putere către arhitectura tehnică: definirea câmpurilor, standardelor și algoritmilor influențează ce poate fi observat și comparat. Guvernanța datelor trebuie să includă calitate, trasabilitate, securitate, drepturi de acces și posibilitatea corectării erorilor.

O viitoare Uniune mai largă va trebui să gestioneze simultan reprezentarea, eficiența și solidaritatea. Creșterea numărului membrilor poate amplifica legitimitatea geopolitică și dimensiunea pieței, dar poate complica formarea majorităților și distribuția resurselor. Reformele pot viza regulile de vot, bugetul, perioadele tranzitorii, integrarea graduală sau utilizarea cooperărilor consolidate. Nicio soluție nu este lipsită de costuri: unanimitatea protejează suveranitatea, dar poate produce blocaj; majoritatea facilitează decizia, dar cere garanții pentru minorități; diferențierea permite progres, dar poate fragmenta apartenența. Pentru Republica Moldova, înțelegerea acestor dileme este necesară deoarece aderarea va avea loc într-un proces de transformare reciprocă: candidatul se adaptează Uniunii Europene, iar Uniunea își adaptează guvernanța la extindere [8].

Tabelul 5. Crizele și transformarea guvernanței Uniunii Europene

Provocare	Răspuns instituțional	Transformare produsă	Tensiune rămasă
Criza zonei euro	Mecanisme de stabilitate, supraveghere și uniune bancară	Solidaritate condiționată și coordonare executivă mai intensă	Raportul dintre disciplină, risc comun și legitimitate
Migrație și frontiere	Agenții, sisteme comune și cooperare operațională	Integrarea capacităților și datelor	Distribuirea responsabilității și protecția drepturilor
Brexit	Aplicarea articolului 50 și acord de retragere	Confirmarea caracterului voluntar și reversibil al apartenenței	Gestionarea interdependențelor după retragere
Pandemia și redresarea	Împrumut comun, planuri naționale, jaloane și ținte	Capacitate fiscală temporară și guvernanță prin condiționalitate	Control democratic și caracterul viitor al instrumentelor comune
Războiul și insecuritatea	Sancțiuni, sprijin, reducerea dependențelor și relansarea extinderii	Dimensiune geopolitică și reziliență sporită	Unitate politică, resurse și capacitate de implementare

Concluzii

Transformarea Comunităților Europene în Uniunea Europeană a reprezentat un proces cumulativ de aprofundare, extindere și adaptare instituțională, determinat de interdependențele economice, schimbările geopolitice și necesitatea gestionării

unor domenii tot mai complexe de cooperare. Tratatul de la Maastricht a constituit momentul de inflexiune prin care integrarea a depășit cadrul predominant economic, introducând Uniunea Europeană, cetățenia europeană, subsidiaritatea, Uniunea Economică și Monetară și cooperarea structurată în domeniul politicii externe și al afacerilor interne. Arhitectura pe piloni a permis progresul, dar a consacrat totodată o integrare diferențiată și proceduri distincte, care au generat necesitatea reformelor ulterioare.

Tratatele de la Amsterdam și Nisa au urmărit adaptarea Uniunii la extinderea competențelor și la creșterea numărului de state membre, consolidând rolul Parlamentului European, cooperarea în spațiul de libertate, securitate și justiție, politica externă și mecanismele de flexibilitate. Extinderea către Europa Centrală și de Est a transformat geografia politică a Uniunii și a demonstrat că lărgirea și aprofundarea sunt procese interdependente: includerea unor noi state sporește legitimitatea și capacitatea economică a Uniunii, dar amplifică simultan diversitatea intereselor, disparitățile și necesitatea unei capacități administrative și instituționale consolidate.

Eșecul Tratatului constituțional și adoptarea ulterioară a Tratatului de la Lisabona au evidențiat faptul că eficiența instituțională trebuie corelată cu legitimitatea democratică și acceptarea publică. Lisabona a eliminat structura formală pe piloni, a conferit Uniunii personalitate juridică unică, a consolidat rolul Parlamentului European și al parlamentelor naționale, a extins procedura legislativă ordinară și a clarificat distribuirea competențelor. Totuși, integrarea nu a devenit uniformă: unanimitatea, procedurile speciale și formele de participare diferențiată continuă să reflecte caracterul compus al Uniunii.

Configurația contemporană a UE este rezultatul nu numai al reformelor tratatelor, ci și al adaptării prin crize, solidaritate, condiționalitate și guvernanță multinivel. Criza zonei euro, migrația, Brexitul, pandemia și deteriorarea mediului de securitate au generat instrumente noi, au consolidat rolul Consiliului European și au extins mecanismele financiare și de coordonare, fără a elimina tensiunile dintre eficiență, suveranitate și responsabilitate democratică [9–10]. Pentru Republica Moldova, principala concluzie este că aderarea presupune integrarea într-o Uniune aflată permanent în transformare: preluarea acquis-ului trebuie însoțită de capacitate administrativă, instituții funcționale, date comparabile, mecanisme de control și aptitudinea de a participa activ la elaborarea și implementarea politicilor europene

Aplicație de seminar. Elaborarea, în echipe, a unei cronologii instituționale pentru perioada 1986–2026 și a unei matrice „*context – problemă – tratat sau instrument – actor – procedură – efect – limită*”. Fiecare echipă va analiza un moment distinct: Maastricht, Amsterdam/Nisa, extinderea din 2004, proiectul constituțional/ Lisabona sau una dintre crizele post-2009. Rezultatul va include verificarea datelor

în cel puțin un document primar și explicarea consecințelor pentru un domeniu non-profil.

Produs de învățare. Eseu pe tema „*Cum s-a transformat Uniunea Europeană după Maastricht*?", însoțit de o analiză individuală de 700–900 de cuvinte. Studentul va selecta trei reforme, va identifica beneficiile și limitele lor, va utiliza minimum trei referințe din bibliografia temei și va formula o concluzie privind competențele de care Republica Moldova are nevoie pentru a participa eficient la guvernanța europeană.

Subiecte de autoevaluare

1. Reconstruiți traseul de la Actul Unic European la Tratatul de la Maastricht, integrând finalizarea pieței interne, Raportul Delors, reunificarea Germaniei, sfârșitul Războiului Rece și cele două conferințe interguvernamentale. Explicați de ce acordul nu poate fi redus la o singură cauză sau la voința unui singur stat.
2. Analizați Tratatul de la Maastricht prin grila „competență – instituție – procedură – efect – control". Comparați cei trei piloni și evaluați cetățenia europeană, subsidiaritatea, codecizia și Uniunea Economică și Monetară din perspectiva beneficiilor și limitelor inițiale.
3. Comparați Tratatele de la Amsterdam și Nisa după cinci criterii: simplificarea arhitecturii, rolul Parlamentului, spațiul de libertate, securitate și justiție, politica externă și pregătirea extinderii. Arătați de ce reformele au fost necesare, dar insuficiente pentru o Uniune extinsă.
4. Comparați Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa și Tratatul de la Lisabona. Distingeți elementele păstrate, elementele reformulate și simbolurile eliminate. Evaluați raportul dintre eficiență instituțională, ratificare națională și legitimitate democratică.

Referințe bibliografice

1. European Communities. (1992). Treaty on European Union. *Official Journal of the European Communities*, C 191, pp. 1–112. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/sign/eng
2. European Union. (2007). Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. *Official Journal of the European Union*, C 306, pp. 1–271. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis/sign/eng
3. LAURSEN, F., & VANHOONACKER, S. (2019). The Maastricht Treaty: Creating the European Union. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1067

4. FISZER, J. M. (2023). The genesis of the Maastricht Treaty and its importance for the European integration and security. *Politeja*, 20(6/87), pp. 5–23. https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2023.87.01
5. WESSELS, W. (2012). The Maastricht Treaty and the European Council: The history of an institutional evolution. *Journal of European Integration*, 34(7), pp. 753–767. https://doi.org/10.1080/07036337.2012.726013
6. CHRISTIANSEN, T., & JØRGENSEN, K. E. (1999). The Amsterdam process: A structurationist perspective on EU treaty reform. *European Integration online Papers*, 3(1), pp. 1–23. https://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001.htm
7. VANHOONACKER-KORMOSS, S. (2024). The making of the European Union. In M. Segers & S. Van Hecke (Eds.), The Cambridge history of the European Union, Vol. 2, pp. 93–117. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108781480.004
8. ANGHEL, V., & JONES, E. (2025). The enlargement of international organisations. *West European Politics*, 48(1), pp. 1–28. https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2311044
9. BICKERTON, C. J., HODSON, D., & PUETTER, U. (2015). The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 703–722. https://doi.org/10.1111/jcms.12212
10. FASONE, C., & SIMONCINI, M. (2024). Next Generation EU and governance by conditionality: A transformation of the European economic constitution? *European Papers*, 9(3), pp. 1148–1179. https://doi.org/10.15166/2499-8249/803

Tema 4. PARADIGME TEORETICE ȘI MODELE EXPLICATIVE ALE INTEGRĂRII EUROPENE

Termeni-cheie: *federalism; funcționalism; neofuncționalism; efect de antrenare; interguvernamentalism; interguvernamentalism liberal; nou instituționalism; guvernanță multinivel; constructivism; postfuncționalism.*

Unități de conținut

1. Rolul teoriei în studiul integrării europene: obiect, niveluri de analiză, variabile, mecanisme cauzale și criterii de evaluare.
2. Federalismul, funcționalismul și neofuncționalismul: integrarea prin proiect constituțional, cooperare funcțională și efecte de antrenare.
3. Interguvernamentalismul clasic, liberal și nou: statele membre, formarea preferințelor, negocierea și coordonarea post-Maastricht.
4. Noul instituționalism și guvernanța multinivel: reguli, dependență de cale, rețele, distribuția autorității și europenizarea.
5. Constructivismul, postfuncționalismul și abordările deliberative: norme, identități, politizare, legitimitate și complementaritatea teoriilor.

Abilități

– formulează întrebări explicative privind integrarea europeană și distinge descrierea unui eveniment de explicarea cauzelor și mecanismelor sale;
– identifică variabila de explicat, factorii explicativi, nivelurile de analiză, actorii și condițiile în care o teorie este aplicabilă;
– compară federalismul, funcționalismul, neofuncționalismul și interguvernamentalismul după ipoteze, mecanisme, dovezi și limite;
– aplică interguvernamentalismul liberal pentru a analiza formarea preferințelor naționale, negocierea între state și delegarea de competențe;
– utilizează instituționalismul și guvernanța multinivel pentru a explica efectele regulilor, dependența de cale, rețelele de actori și implementarea politicilor UE;
– evaluează contribuția normelor, identităților, opiniei publice, politizării și legitimității prin constructivism, postfuncționalism și teoria deliberativă;

Responsabilitate și autonomie. Studentul selectează și confruntă surse teoretice, documente și date empirice; distinge o teorie explicativă de o preferință normativă; evită atribuirea automată a unui eveniment unei singure cauze și indică limitele concluziilor formulate. În activitățile individuale și de grup, studentul construiește ipoteze verificabile, justifică alegerea cazurilor și indicatorilor, recunoaște explicațiile alternative și utilizează autonom modelele teoretice pentru a interpreta evoluții europene relevante pentru domeniul său profesional.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, hartă conceptuală, matrice teorie–caz, analiză comparativă, dezbatere structurată, simularea negocierii, formularea și testarea ipotezelor, analiză de proces, verificarea unei explicații mediatice, modelare schematică, analiză de rețea și aplicații pentru drept, jurnalism, matematică, informatică și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Primele trei teme au urmărit geneza ideii europene, instituționalizarea proiectului comunitar și transformarea Comunităților Europene în Uniunea Europeană contemporană. Tema de față schimbă perspectiva analizei, trecând de la reconstituirea cronologică a evenimentelor la explicarea cauzelor, mecanismelor și condițiilor care au făcut posibilă integrarea. Întrebarea centrală nu mai este numai ce decizii au fost adoptate, prin ce tratate și în ce ordine, dar de ce statele au acceptat exercitarea în comun a unor competențe, de ce anumite politici s-au aprofundat mai rapid decât altele, cum au dobândit instituțiile europene capacitatea de a influența rezultatele și de ce integrarea a cunoscut perioade de avans, stagnare, diferențiere sau contestare. Teoria oferă instrumentele necesare pentru formularea acestor întrebări și pentru transformarea faptelor istorice într-o explicație structurată, care delimitează rezultatul care trebuie explicat, selectează actorii și variabilele relevante, formulează relații cauzale și indică mecanismele prin care un anumit factor poate produce un anumit efect. În acest sens, o teorie științifică nu reprezintă o simplă opinie despre Uniunea Europeană și nici o justificare normativă a integrării, ci un cadru analitic ale cărui afirmații trebuie confruntate cu documente, date, procese și explicații alternative [1; 2].

Diversitatea și complexitatea construcției europene explică apariția mai multor paradigme teoretice, fiecare evidențiind o dimensiune particulară a procesului. Federalismul interpretează integrarea prin raportare la proiectarea unei ordini politice comune și la distribuirea competențelor între nivelul european și cel național. Funcționalismul și neofuncționalismul acordă prioritate cooperării în domenii concrete, interdependențelor sectoriale, efectelor de antrenare și rolului instituțiilor supranaționale [3]. Interguvernamentalismul clasic subliniază persistența statului și protejarea intereselor naționale în domeniile sensibile [4], în timp ce interguvernamentalismul liberal explică marile opțiuni europene prin formarea preferințelor interne, negocierea dintre guverne și instituționalizarea acordurilor obținute [5]. Noul interguvernamentalism urmărește extinderea activității Uniunii în perioada post-Maastricht fără un transfer echivalent de autoritate către instituțiile supranaționale [6]. Noul instituționalism evidențiază modul în care regulile, punctele de veto, alegerile anterioare și dependența de cale structurează comportamentul actorilor [7], iar guvernanța multinivel analizează distribuirea autorității între instituțiile europene, guverne, regiuni, administrații și rețele de interese [8]. Constructivismul introduce în explicație normele, identitățile, socializarea și discursurile, postfuncționalismul examinează politizarea și constrângerile generate de opinia publică [9], iar abordările deliberative evaluează calitatea justificării publice și legitimitatea democratică a deciziilor [10].

Nicio paradigmă nu poate reproduce întreaga complexitate a Uniunii Europene și nici nu trebuie aplicată mecanic tuturor perioadelor și domeniilor. Utilizarea responsabilă a teoriilor presupune precizarea nivelului de analiză, definirea conceptelor și a indicatorilor, identificarea condițiilor în care un mecanism poate funcționa și căutarea deliberată a dovezilor care ar putea contrazice explicația preferată. Teoriile pot concura atunci când formulează răspunsuri incompatibile, dar se pot și completa: negocierile dintre state pot explica adoptarea unei reforme, instituționalismul poate clarifica efectele sale pe termen lung, constructivismul poate arăta cum se modifică normele și identitățile, iar postfuncționalismul poate explica apariția opoziției publice.

În cazul Republicii Moldova, teoriile permit examinarea diferențiată a condiționalității, negocierilor, convergenței normative, capacității administrative, europenizării, comunicării publice și legitimității procesului de aderare, evitând atât presupunerea că integrarea este automată și ireversibilă, cât și reducerea sa la voința unui singur actor sau la adoptarea formală a legislației.

4.1. Rolul teoriei în studiul integrării europene: obiect, niveluri de analiză, variabile, mecanisme cauzale și criterii de evaluare

O teorie științifică nu este o simplă opinie despre Uniunea Europeană și nici o listă de concepte, dar reprezintă un ansamblu coerent de propoziții, care leagă un fenomen de factorii considerați relevanți și precizează mecanismul prin care aceștia produc un rezultat. Afirmația „*statele au semnat Tratatul de la Maastricht*" este descriptivă; afirmația „*statele au acceptat tratatul deoarece preferințele lor economice sunt convergente, iar negocierea a distribuit costurile într-un mod acceptabil*" este explicativă. O explicație devine mai solidă când precizează ce dovezi ar confirma-o, ce fapte ar contrazice-o și în ce condiții nu se aplică [1].

Studiul integrării europene operează cu patru funcții ale teoriei. *Funcția descriptivă* ordonează realitatea și definește categoriile utilizate. *Funcția explicativă* identifică raporturi cauzale între actori, interese, instituții și rezultate. *Funcția orientată* spre anticipare formulează așteptări condiționale, de exemplu că intensificarea interdependenței poate genera cereri pentru reguli comune, fără a afirma că rezultatul este inevitabil. *Funcția normativă* evaluează dacă o ordine politică este legitimă, democratică sau echitabilă. Ultima funcție trebuie deosebită de explicația cauzală: faptul că un autor consideră federalizarea dezirabilă nu demonstrează că ea se va produce.

Factorii explicativi pot fi grupați în câteva categorii. Interdependența economică și problemele transfrontaliere creează nevoi de coordonare. Preferințele guvernelor și ale grupurilor sociale influențează obiectivele negocierii. Puterea de negociere

depinde de alternative, resurse și costurile unui eșec. Instituțiile modifică accesul la informație, ordinea deciziilor și posibilitatea *veto*-ului. Normele și identitățile stabilesc ceea ce actorii consideră legitim sau adecvat. Opinia publică și competiția dintre partide pot permite ori limita compromisurile. Crizele pot accelera reforma, dar pot și produce retragere, fragmentare sau contestare [1]. O enumerare de factori nu este suficientă. Analiza trebuie să identifice mecanismul cauzal, adică succesiunea prin care un factor produce efectul observat. Interdependența poate genera integrare dacă actorii percep costurile acțiunii separate, formulează o cerere pentru coordonare, acceptă o soluție comună și creează instituții capabile să o aplice. Preferințele convergente pot rămâne fără rezultat când regula unanimității permite *veto*-ul. O instituție poate dobândi autonomie dacă dispune de informații specializate, continuitate administrativă și posibilitatea de a interpreta mandatul primit. Mecanismul face diferența dintre corelație și explicație.

Teoriile utilizează niveluri de analiză diferite:

- *Nivelul sistemic* examinează presiunile geopolitice, concurența economică și poziția Europei în ordinea internațională;
- *Nivelul național* urmărește partidele, grupurile de interese, administrațiile, alegerile și formarea preferințelor guvernamentale;
- *Nivelul european* analizează Comisia Europeană, Consiliul UE, Parlamentul European, Curtea de Justiție, Banca Centrală Europeană și regulile comune;
- *Nivelul transnațional* include rețele profesionale, companii, organizații ale societății civile și comunități epistemice;
- *Nivelul regional* și *local* devine relevant pentru implementare, coeziune și cooperare transfrontalieră. Același rezultat poate proveni din interacțiunea mai multor niveluri.

Actorii nu trebuie tratați ca entități omogene. „*Statul*” include guvernul, parlamentul, instanțele, administrația și autoritățile teritoriale, ale căror poziții pot diferi. „*Uniunea Europeană*” nu are o singură voință: Comisia Europeană inițiază și supraveghează, Consiliul UE reunește guverne, Parlamentul European exprimă competiția politică, iar Curtea de Justiție a UE interpretează dreptul. Nici societatea nu constituie un actor omogen: organizațiile economice, sindicatele, universitățile, mass-media și cetățenii pot exprima interese și preferințe divergente. O analiză riguroasă presupune identificarea actorului relevant, a resurselor de care dispune și a cadrului instituțional sau politic în care acesta acționează.

Timpul este o variabilă esențială. Unele teorii se concentrează asupra momentelor de negociere a tratatelor, când guvernele formulează compromisuri vizibile. Altele urmăresc efectele cumulative ale deciziilor, care apar după ani prin jurisprudență,

implementare și adaptare administrativă. O reformă poate fi controlată de state la momentul adoptării, dar poate produce consecințe pe care acestea nu le-au anticipat. De aceea, analiza trebuie să distingă cauza imediată de condițiile istorice, momentul critic de evoluția graduală și intenția inițială de efectele pe termen lung [7]. O teorie are un domeniu de aplicare, numit și condiție de validitate. Neofuncționalismul explică mai bine domeniile cu interdependență ridicată, instituții active și grupuri interesate de extinderea regulilor comune. Interguvernamentalismul este mai potrivit pentru marile negocieri în care guvernele controlează mandatul și pot bloca acordul. Guvernanța multinivel descrie și explică politici implementate prin actori europeni, naționali și locali. Postfuncționalismul devine relevant când integrarea este vizibilă electoral și mobilizează identități. Aplicarea mecanică a unei teorii în afara domeniului său produce concluzii slabe.

Criteriile de evaluare a teoriilor includ claritatea conceptelor, coerența internă, puterea explicativă, capacitatea de a formula așteptări verificabile, adecvarea la dovezi și economia explicației. O teorie nu este superioară doar pentru că include mai multe variabile; un model prea complex poate deveni imposibil de testat. În același timp, simplitatea nu justifică ignorarea factorilor decisivi. Comparația corectă solicită acelorași teorii să explice același rezultat, în același interval și pe baza acelorași date. În literatura de specialitate se deosebesc teoriile generale, care încearcă să explice direcția întregului proces, de teoriile cu rază medie, care analizează un mecanism sau un domeniu. Primele oferă o hartă largă, dar riscă să simplifice; celelalte sunt mai precise, însă nu descriu ansamblul. Abordarea contemporană tratează teoriile ca un mozaic: ele pot concura când propun cauze incompatibile, dar pot fi complementare când explică etape, niveluri sau dimensiuni diferite [1]. Pluralismul nu înseamnă combinarea arbitrară a conceptelor, ci justificarea fiecărei lentile teoretice.

Raționamentul contrafactual completează explicația. Cercetătorul întreabă ce rezultat ar fi fost probabil în absența factorului invocat: ar fi apărut aceeași politică fără inițiativa Comisiei, fără presiunea economică sau fără schimbarea opiniei publice? Contrafactualul nu poate fi observat direct, dar poate fi evaluat prin comparații istorice, cazuri similare și documente care indică alternative reale, inclusiv previne confundarea cronologiei cu cauzalitatea: faptul că un eveniment precedă altul nu demonstrează că l-a produs. În studiile europene, comparația dintre domenii integrate diferit este adesea mai informativă decât comparația dintre UE și un stat federal.

Operaționalizarea transformă un concept abstract într-un set de indicatori. „*Autonomia instituțională*” poate fi evaluată prin controlul agendei, resurse proprii, expertiză, capacitatea de monitorizare și libertatea de interpretare. „*Politizarea*” poate fi măsurată prin vizibilitate mediatică, polarizare de partid și mobilizare electorală. „*Europenizarea*” poate fi urmărită prin schimbări legislative, reorganizare adminis-

trativă și modificarea practicilor. Indicatorii trebuie să fie relevanți, comparabili și transparenți. Un singur număr nu surprinde întotdeauna un fenomen complex, iar un indicator convenabil nu trebuie confundat cu fenomenul însuși.

Designul cercetării poate combina analiza aprofundată a unui caz cu comparația între cazuri. Analiza de proces reconstituie succesiunea deciziilor și caută urmele mecanismului în documente, negocieri și comportamente. Comparația între politici verifică de ce integrarea este mai avansată într-un domeniu decât în altul. Comparația temporală arată dacă același mecanism funcționează înainte și după o reformă instituțională.

Teoriile se schimbă odată cu obiectul studiat. *Neofuncționalismul* a fost reformulat după blocajele anilor 1960, *interguvernamentalismul* a integrat formarea preferințelor interne, iar *postfuncționalismul* a răspuns politizării. Această evoluție nu înseamnă că teoriile vechi devin inutile, ci că ipotezele sunt revizuite în raport cu dovezile. Uniunea Europeană este și un obiect reflexiv: actorii cunosc teoriile, utilizează concepte precum subsidiaritate sau guvernanță și pot modifica instituțiile în lumina lor. Cercetătorul trebuie să observe când limbajul analitic devine parte a practicii politice.

Coroborarea informațiilor provenite din surse diferite sporește credibilitatea concluziilor. *Tratatele* prezintă competența formală; *procesele-verbale* și *concluziile* indică poziții negociate; *jurisprudența* arată interpretarea; *bugetele* și *indicatorii* evidențiază capacitatea; *sondajele* măsoară atitudini; *interviurile* surprind percepții. Fiecare sursă are limite: *discursul* poate fi strategic, *indicatorul* poate măsura incomplet, iar *interviul* este retrospectiv. *Convergența* mai multor tipuri de dovezi este mai puternică decât repetarea aceleiași afirmații în surse derivate.

Capacitatea de anticipare a unei teorii este întotdeauna condițională. Teoria nu prezice data exactă a unei reforme, ci indică situații în care un rezultat devine mai probabil. O predicție utilă precizează condițiile și alternativele: dacă interdependența crește, instituțiile pot extinde coordonarea numai dacă există actori care formulează cererea și dacă veto-urile sunt depășite. În contexte complexe, scenariile sunt mai riguroase decât certitudinile. Eșecul unei anticipări poate indica o ipoteză greșită, o condiție absentă sau măsurarea defectuoasă a variabilelor.

O analiză aplicată trebuie să parcurgă o succesiune transparentă: definirea rezultatului, alegerea perioadei, identificarea actorilor, formularea mecanismului, selectarea indicatorilor, căutarea dovezilor și compararea explicațiilor alternative. În cazul Republicii Moldova, întrebarea „*de ce avansează integrarea*?” trebuie descompusă: este analizată adoptarea legislației, capacitatea administrativă, schimbarea practicilor, sprijinul public sau progresul negocierilor? Teoriile ajută la evitarea răspunsurilor circulare de tipul „integrarea avansează deoarece există voință europeană” și solicită identificarea actorilor, resurselor și condițiilor concrete.

Tabelul 1. Grila de construire și evaluare a unei explicații teoretice

Element	Întrebarea de control	Exemplu de indicator	Eroare frecventă
Rezultatul explicat	Ce anume se modifică?	Competențe, participare, implementare, legitimitate	Folosirea vagă a termenului „integrare”
Actorii	Cine poate influența rezultatul?	Guverne, instituții UE, grupuri, partide, cetățeni	Tratarea statului sau UE ca actor unitar
Mecanismul	Prin ce succesiune apare efectul?	Negociere, delegare, antrenare, socializare, veto	Confundarea corelației cu explicația
Nivelul de analiză	Unde se formează cauza?	Sistemic, național, european, regional, transnațional	Amestecarea nivelurilor fără justificare
Dovezile	Ce informații susțin ipoteza?	Documente, voturi, discursuri, date, interviuri, jurisprudență	Selectarea numai a faptelor convenabile
Limitele	În ce condiții teoria nu se aplică?	Domeniu, perioadă, tip de decizie, grad de politizare	Prezentarea teoriei ca adevăr universal

4.2. Federalismul, funcționalismul și neofuncționalismul: integrarea prin proiect constituțional, cooperare funcțională și efecte de antrenare

Federalismul și funcționalismul au precedat formularea teoriilor empirice ale integrării europene și au oferit două răspunsuri distincte la problema păcii și organizării continentului. Federalismul se bazează pe necesitatea unei ordini politice în care autoritatea este împărțită între nivelul comun și unitățile componente. Funcționalismul propune cooperarea în domenii tehnice și sociale concrete, fără a condiționa succesul de constituirea imediată a unui stat federal. Neofuncționalismul a preluat gradualismul funcțional, dar l-a aplicat integrării regionale și a analizat modul în care instituțiile, grupurile și interdependențele pot extinde procesul [3].

Federalismul este simultan proiect normativ și model analitic. Ca proiect, urmărește transferarea unor competențe către instituții comune, protejarea autonomiei unităților componente și instituirea unei ordini bazate pe drept. Ca model, permite examinarea distribuției competențelor, a reprezentării duble a cetățenilor și statelor, a controlului jurisdicțional și a resurselor financiare. Uniunea Europeană prezintă elemente federale, precum ordinea juridică proprie, instituțiile comune și exercitarea în comun a unor competențe, dar nu corespunde integral unui stat federal: competențele sunt atribuite prin tratate, iar statele păstrează autoritatea

constituantă principală [1]. Pentru federalism, problema centrală este organizarea legitimității pe mai multe niveluri. Un sistem comun trebuie să acționeze eficient în domeniile atribuite, fără a elimina diversitatea politică și constituțională a statelor. Principiul subsidiarității, reprezentarea statelor în Consiliul UE și a cetățenilor în Parlamentul European, precum și delimitarea competențelor pot fi interpretate prin această grilă. Totuși, federalismul explică mai bine forma instituțională dorită sau existentă decât mecanismul prin care guvernele ajung să o accepte. De aceea, el trebuie completat cu teorii despre interese, negociere și evoluție graduală.

Funcționalismul asociat lui David Mitrany a fost formulat ca alternativă la organizațiile politice rigide și la suveranitatea exclusivă. Ideea centrală este că problemele contemporane depășesc frontierele și trebuie administrate de instituții specializate potrivit funcției îndeplinite. Cooperarea în transport, energie, sănătate sau comunicații ar produce beneficii concrete, ar forma rutine de colaborare și ar reduce stimulentele pentru conflict. Autoritatea ar urma nevoia practică, nu teritoriul, iar cooperarea s-ar extinde pe măsură ce actorii recunosc utilitatea soluțiilor comune [1]. Funcționalismul are meritul de a evidenția legătura dintre probleme și nivelul adecvat de guvernare, inclusiv explică de ce interdependența poate face ineficientă acțiunea exclusiv națională și de ce expertiza devine resursă politică. Limita sa este tendința de a separa artificial tehnicul de politic. Standardele, infrastructurile, bugetele și distribuția riscurilor produc câștigători și costuri, iar alegerea instituției competente implică valori și putere. Cooperarea tehnică poate rămâne sectorială și nu conduce automat la loialitate politică sau la autoritate supranațională.

Metoda lui Jean Monnet a combinat gradualismul funcțional cu o finalitate politică. În locul unei constituții federale adoptate dintr-o singură etapă, integrarea urma să înceapă în sectoare strategice, prin instituții capabile să adopte și să aplice reguli comune. Administrarea cărbunelui și oțelului nu era numai soluție tehnică, ci mecanism de reconciliere, interdependență și construire a încrederii. Această abordare este uneori denumită federalism funcțional, deoarece rezultatul politic este urmărit prin realizări concrete și acumulative, dar nu prin proclamarea imediată a unei federații [2].

Neofuncționalismul, sistematizat de Ernst B. Haas, a transformat această intuiție într-o teorie a procesului de integrare. În centrul său se află ideea că integrarea într-un sector modifică interesele și așteptările actorilor și creează presiuni pentru extinderea regulilor comune. Haas a analizat Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și a urmărit nu doar deciziile guvernelor, ci și rolul instituțiilor supranaționale, al grupurilor economice, al sindicatelor și al elitelor administrative [3]. Integrarea este astfel un proces politic autoîntreținut, dar dependent de alianțe și opțiuni instituționale.

Efectul de antrenare funcțional apare când integrarea unui domeniu nu poate produce rezultatele așteptate fără măsuri în sectoare conexe. Eliminarea tarifelor poate solicita reguli comune de concurență, standarde și control vamal; libera circulație poate necesita recunoașterea calificărilor, coordonarea securității sociale și protecția datelor; moneda comună poate genera cereri pentru supraveghere financiară și coordonare economică. Mecanismul nu rezultă dintr-o lege naturală, ci din externalități și interdependențe pe care actorii le percep și încearcă să le gestioneze [3].

Efectul de antrenare politică se produce când grupurile și organizațiile își transferă o parte din activitate către nivelul european. Companiile, asociațiile profesionale, sindicatele sau organizațiile civice pot constata că deciziile relevante se adoptă la nivelul Uniunii și își adaptează strategiile, fiindcă furnizează informații, formulează cereri și construiesc coaliții transnaționale. În această logică, integrarea schimbă chiar actorii care o susțin, fiindcă beneficiarii regulilor comune investesc în menținerea și extinderea lor, iar opoziția se poate organiza la același nivel.

Efectul de antrenare cultivat evidențiază rolul instituțiilor supranaționale. Comisia poate formula pachete de compromis, poate lega probleme distincte și poate utiliza expertiza pentru a demonstra costurile inacțiunii. Curtea de Justiție poate consolida coerența ordinii juridice prin interpretare, iar Parlamentul poate transforma competențe limitate în resurse pentru revendicarea unei participări mai mari. Instituțiile nu sunt omnipotente, însă continuitatea, informația și poziția lor în proceduri le permit să influențeze direcția procesului peste preferințele imediate ale unui guvern [1].

Neofuncționalismul acordă atenție socializării și schimbării loialităților. Funcționarii, judecătorii, experții și reprezentanții intereselor care cooperează repetat pot dezvolta așteptări comune, limbaje profesionale și încredere. Transferul loialității nu presupune dispariția identității naționale; actorii pot avea apartenențe multiple și pot considera nivelul european adecvat pentru anumite probleme. Această dimensiune apropie neofuncționalismul de abordările constructiviste, dar păstrează accentul asupra intereselor generate de integrare și asupra efectelor instituționale [2]. Istoria comunitară oferă exemple compatibile cu această logică. CECO a furnizat un prototip instituțional pentru Comunitatea Economică Europeană; uniunea vamală a scos în evidență barierele netarifare; piața internă a intensificat nevoia de coordonare monetară; extinderea drepturilor de circulație a generat politici conexe. Totuși, aceeași istorie conține blocaje: eșecul Comunității Europene de Apărare, criza „*scaunului gol*”, rezistența la integrarea fiscală și diferențierea participării. Dovezile susțin un proces condiționat, nu o succesiune automată.

Critica principală adresată neofuncționalismului este tendința unor interpretări de a trata antrenarea drept inevitabilă. Externalitățile pot fi gestionate prin coordonare interguvernamentală, derogări, recunoaștere reciprocă sau chiar renunțare la obiectiv. Guvernele pot politiza o problemă și pot bloca transferul de competențe; cetățenii pot contesta costurile; instituțiile pot avea mandate insuficiente. O explicație neofuncționalistă convingătoare trebuie să arate cine formulează cererea pentru integrare, ce resurse mobilizează și de ce alternativele sunt mai puțin atractive.

Crizele au readus neofuncționalismul în dezbatere, deoarece incompletitudinile unei politici pot deveni vizibile sub presiune. Criza zonei euro a stimulat mecanisme de stabilitate, supraveghere și uniune bancară; pandemia a creat cereri pentru achiziții, finanțare și coordonare comună. Totuși, răspunsurile au fost negociate politic și au inclus condiții, limite și elemente interguvernamentale. Criza poate produce antrenare, dar și repliere națională, diferențiere sau „retragere funcțională". Prin urmare, ea este o situație de testare a mecanismelor, nu o dovadă automată a unei teorii.

Federalismul, funcționalismul și neofuncționalismul se deosebesc prin întrebarea centrală. Federalismul examinează ordinea politică și distribuția autorității; funcționalismul întreabă ce instituție poate îndeplini eficient o sarcină; neofuncționalismul explică dinamica prin care integrarea existentă generează presiuni și coaliții pentru integrare suplimentară. Ele se intersectează în ideea că suveranitatea exclusivă nu este singura formă de organizare, dar diferă în privința finalității, actorilor și ritmului schimbării [3].

Neofuncționalismul diferențiază aprofundarea de extinderea geografică. Aprofundarea mută sau coordonează competențe într-un domeniu, în timp ce extinderea include noi state în cadrul existent. Cele două procese se pot susține, deoarece o piață mai mare crește beneficiile și nevoia de reguli, dar se pot și tensiona: eterogenitatea preferințelor și capacităților poate încetini decizia. O analiză corectă nu presupune că fiecare extindere produce automat aprofundare și nici că diferențierea reprezintă eșec; ea poate fi un mecanism de acomodare a ritmurilor distincte [1]. Literatura neofuncționalistă a introdus și rezultate alternative efectului de antrenare. Integrarea poate fi încapsulată, când conflictul este menținut în limitele instituționale existente; poate stagna, când actorii evită o decizie; sau poate regresa, când competențe ori practici sunt retrase. Aceste variante fac teoria mai puțin teleologică și permit analiza crizelor ca momente deschise. Pentru a identifica direcția, sunt urmărite inițiativele, schimbarea coalițiilor, adaptarea regulilor și deplasarea așteptărilor, nu numai numărul actelor adoptate [2].

Testarea empirică a efectului de antrenare presupune mai mult decât observarea unei secvențe. Trebuie demonstrat că integrarea inițială a creat o problemă sau un beneficiu nou, că actorii au legat explicit cele două domenii și că această legătură a influențat alegerea instituțională. Documentele Comisiei, pozițiile grupurilor, hotărârile instanțelor și negocierile pot furniza urme ale mecanismului. Dacă aceeași reformă este explicată mai bine printr-un șoc extern ori printr-un acord geopolitic independent, explicația neofuncționalistă trebuie limitată.

Efectele de antrenare au și o dimensiune distributivă. Extinderea unei politici comune poate reduce costurile generale, dar distribui inegal beneficiile și obligațiile. Actorii afectați pot solicita compensații, perioade de tranziție sau protecții sociale, iar lipsa acestora poate bloca integrarea. Neofuncționalismul devine mai convingător când include conflictele privind cine plătește și cine câștigă, nu numai eficiența agregată. Instituțiile supranaționale pot construi pachete care leagă integrarea de coeziune, însă acceptarea rămâne politică.

Paradigma federală adaugă o întrebare pe care explicația funcțională o poate evita: cine autorizează și controlează nivelul comun? O soluție eficientă nu este automat legitimă. Transferul de competențe solicită reprezentare, control jurisdicțional, responsabilitate bugetară și posibilitatea revizuirii. Această observație explică de ce aprofundarea tehnică este adesea însoțită de cereri pentru rol parlamentar și transparență. Relația dintre eficiență și democrație nu este un obstacol exterior integrării, ci parte a designului său.

Conducerea politică poate activa sau întrerupe mecanismele de antrenare. Instituțiile și grupurile formulează opțiuni, dar guvernele și liderii trebuie să construiască o coaliție, să lege beneficiile de compensații și să justifice schimbarea. Absența conducerii poate menține o problemă funcțională nerezolvată, iar conducerea fără bază instituțională poate produce acorduri fragile. Analiza trebuie să identifice nu doar personalitatea liderului, ci și resursele, oportunitățile și constrângerile care fac inițiativa eficientă.

Pentru Republica Moldova, logica funcțională ajută la înțelegerea integrării sectoriale prin comerț, energie, transport, educație, cercetare și sisteme digitale. Apropierea într-un domeniu poate crea cereri pentru reguli conexe, date comparabile și instituții capabile să coopereze. Totuși, efectele de antrenare nu echivalează cu aderarea automată. Progresul depinde de decizii politice, îndeplinirea condițiilor, capacitate administrativă și susținere democratică. Teoria este utilă tocmai fiindcă identifică legături și mecanisme, dar obligă la verificarea condițiilor concrete.

Tabelul 2. Federalismul, funcționalismul și neofuncționalismul în comparație

Criteriu	Federalism	Funcționalism	Neofuncționalism
Întrebarea centrală	Cum se distribuie legitim autoritatea?	Cum sunt rezolvate eficient problemele comune?	Cum generează integrarea noi presiuni pentru integrare?
Actorii principali	Cetățeni, state, instituții federale	Agenții specializate, experți, administrații	Instituții UE, guverne, grupuri și rețele transnaționale
Mecanismul	Constituție și împărțirea competențelor	Cooperare potrivit funcției și beneficiilor	Efecte de antrenare funcționale, politice și cultivate
Rezultatul așteptat	Ordine politică pe mai multe niveluri	Administrarea comună a sarcinilor	Extinderea graduală a domeniilor și autorității comune
Punct forte	Clarifică arhitectura și legitimitatea	Leagă nivelul de guvernare de problemă	Explică dinamica, instituțiile și coalițiile
Limită	Poate fi mai mult normativ decât cauzal	Subestimează conflictul și distribuția costurilor	Poate supraestima automatismul și slăbi rolul veto-ului

4.3. Interguvernamentalismul clasic, liberal și nou: statele membre, formarea preferințelor, negocierea și coordonarea post-Maastricht

Interguvernamentalismul s-a afirmat ca reacție la așteptarea că integrarea economică va diminua treptat controlul statelor. Experiența anilor 1960, în special politica președintelui Charles de Gaulle și criza „*scaunului gol*”, au evidențiat că guvernele puteau bloca sau redirecționa procesul. Stanley Hoffmann a susținut că statul-națiune rămâne capabil să mobilizeze legitimitate, resurse și identitate, iar integrarea avansează numai acolo unde interesele naționale sunt compatibile [4]. În această perspectivă, instituțiile comune derivă din acordul statelor și nu pot depăși nelimitat mandatul primit.

Interguvernamentalismul clasic distinge între domenii cu sensibilitate politică diferită. În politicile economice tehnice, costurile cooperării pot fi compensate prin beneficii reciproce, iar guvernele acceptă reguli comune. În domenii considerate de „politică înaltă”, precum securitatea, politica externă, fiscalitatea sau identitatea constituțională, diversitatea națională și preocuparea pentru autonomie limitează transferul de competențe. Distincția nu este rigidă, deoarece un domeniu tehnic poate deveni politizat, iar o criză poate transforma percepția interesului național.

Conceptul de „*logică a diversității*” exprimă ideea că statele europene au istorii, instituții, economii și priorități diferite. Interdependența nu elimină aceste diferențe și poate chiar intensifica conflictele distributive. O regulă comună privind bugetul, migrația sau energia produce efecte diferite asupra statelor, iar guvernele răspund propriilor electorale și constrângeri constituționale. Integrarea este, astfel, rezultatul unui compromis între nevoia de acțiune comună și protejarea opțiunilor naționale [4]. Negocierea interguvernamentală este o relație strategică. Fiecare guvern compară acordul propus cu alternativa lipsei de acord, evaluează costurile interne și caută coaliții. Regula votului, posibilitatea veto-ului, calendarul și legarea dosarelor influențează rezultatul. Un stat care suportă costuri mari în cazul eșecului are o poziție mai slabă decât unul cu alternative credibile. Compromisurile pot include perioade de tranziție, derogări, compensații financiare sau formulări ambigue. Instituțiile facilitează negocierea, dar acordul final reflectă acceptarea guvernelor.

Interguvernamentalismul liberal dezvoltat de Andrew Moravcsik păstrează centralitatea guvernelor, dar respinge ideea că preferințele naționale sunt date sau exclusiv geopolitice. Modelul său este organizat în trei etape: formarea preferințelor naționale, negocierea între state și alegerea instituțională. Fiecare etapă are o logică distinctă, iar explicația unei reforme trebuie să arate cum se trece de la presiunile interne la acordul european și apoi la delegarea sau punerea în comun a autorității [5]. *În prima etapă*, preferințele guvernului sunt formate prin competiția dintre grupuri sociale, sectoare economice, partide și instituții. Guvernele nu urmăresc un interes național abstract, ci agregă cereri interne sub constrângerea alegerilor, a economiei și a administrației. Un sector orientat spre export poate susține piața comună, în timp ce un sector protejat solicită derogări. Preferința este definită prin rezultatul dorit, nu prin tactica de negociere. Această distincție împiedică deducerea interesului statului numai din poziția exprimată la Bruxelles. *În a doua etapă*, statele negociază pe baza interdependenței asimetrice. Puterea nu este redusă la dimensiunea militară sau economică; ea depinde de intensitatea preferinței și de costul neîncheierii acordului. Un stat poate obține concesii dacă participarea sa este indispensabilă, iar alternativa sa este credibilă. Informația, coalițiile și pachetele de negociere contează, însă instituțiile supranaționale nu înlocuiesc acordul guvernelor în marile decizii. Rezultatul este eficient în sensul că reflectă schimburi acceptabile pentru participanți, nu neapărat egalitate distributivă. *În a treia etapă*, guvernele aleg instituții pentru a face angajamentele credibile. Delegarea către Comisie, Curte sau o bancă centrală poate reduce incertitudinea, monitoriza respectarea regulilor și împiedica revenirea unilaterală asupra acordului. Punerea în comun a voturilor permite decizii colective când unanimitatea ar produce blocaj. Instituțiile sunt explicate ca soluții la probleme de angajament și tranzacție, nu ca actori independenți care urmăresc automat inte-

grarea. Totuși, după creare, ele pot produce efecte neanticipate, aspect asupra căruia insistă instituționalismul istoric.

Interguvernamentalismul liberal a fost aplicat marilor alegeri de la Messina la Maastricht. Piața comună, Politica Agricolă Comună, Actul Unic European și Uniunea Economică și Monetară pot fi analizate prin schimbarea preferințelor economice, negocierea distributivă și instituțiile care au securizat acordul [5]. Modelul este deosebit de util când documentele permit reconstruirea pozițiilor guvernelor și a coaliților interne. El solicită dovezi privind preferințele înaintea negocierii, nu interpretări retrospective bazate exclusiv pe rezultat. Punctul forte al interguvernamentalismului este disciplina atribuirii cauzale. Teoria obligă cercetătorul să identifice guvernele, alternativele și concesiile, evitând ideea că „Europa" acționează fără autor. Ea explică de ce reformele majore sunt rare, de ce diferențierea apare ca soluție și de ce domeniile sensibile păstrează unanimitatea. Limitele modelului apar în explicarea evoluțiilor cotidiene, a jurisprudenței și a efectelor cumulative. Guvernele nu controlează toate informațiile și consecințele; mandatele sunt incomplete; instituțiile dezvoltă expertiză și alianțe; actorii privați utilizează dreptul european. Preferințele se pot schimba în cursul interacțiunii, nu numai înaintea ei. În plus, identitățile și normele influențează ceea ce este negociabil. Interguvernamentalismul explică bine anumite momente, dar trebuie completat pentru a surprinde transformarea pe termen lung [7].

Noul interguvernamentalism încearcă să explice perioada post-Maastricht, caracterizată printr-un paradox: domeniul activității UE s-a extins, dar statele au evitat adesea transferarea de competențe către instituțiile supranaționale clasice. Integrarea s-a realizat prin coordonare intensă, reuniuni ale Consiliului European, comitete, mecanisme de supraveghere și organisme specializate. Guvernele nu resping cooperarea; ele o organizează astfel încât să păstreze un rol central și să limiteze autonomia Comisiei sau a Curții în domenii sensibile [6]. În această abordare, Consiliul European devine centru al orientării politice și al soluționării crizelor. Deliberarea și căutarea consensului permit coordonarea chiar fără transfer constituțional amplu. Apar structuri noi, create pentru sarcini specifice, ale căror mandate nu reproduc întotdeauna metoda comunitară. Exemplul guvernanței economice arată cum statele pot accepta monitorizare, indicatori și angajamente reciproce, păstrând decizii bugetare esențiale la nivel național. Integrarea poate avansa prin densificarea procedurilor, nu numai prin extinderea competențelor supranaționale [6].

Interguvernamentalismul clasic, liberal și nou nu sunt identice:

- *Varianta clasică* evidențiază reziliența statului și limitele integrării în domeniile de politică înaltă;
- *Varianta liberală* explică preferințele prin societate și negocierile prin interdependență asimetrică, apoi justifică delegarea;

- *Varianta nouă* se concentrează asupra coordonării post-Maastricht și asupra integrării fără supranaționalizare clasică.

Toate variantele acordă statelor un rol central, dar formulează mecanisme și intervale istorice diferite [4].

Negocierile europene se desfășoară frecvent pe două niveluri interdependente: *extern* și *intern*. Guvernele negociază cu celelalte state membre și cu instituțiile Uniunii Europene, dar trebuie, în același timp, să asigure acceptarea internă a acordului de către parlamente, partide politice, administrații și grupurile sociale sau economice afectate. În consecință, o concesie acceptabilă la nivel european poate deveni dificil de ratificat sau implementat la nivel național. Constrângerile interne pot influența astfel poziția de negociere a guvernului și pot fi invocate pentru obținerea unor condiții mai favorabile. Analiza trebuie însă să stabilească dacă asemenea constrângeri sunt efective sau sunt utilizate strategic în procesul negocierii. Referendumurile, dezbaterile parlamentare și controlul constituțional evidențiază legătura dintre negocierea europeană și legitimitatea internă a deciziilor.

Instituțiile Uniunii Europene pot influența rezultatul negocierilor chiar și în abordările care acordă statelor un rol central. Comisia Europeană furnizează expertiză și formulează propuneri, Președinția Consiliului contribuie la structurarea agendei și facilitarea compromisului, Secretariatul General al Consiliului asigură continuitatea instituțională, iar Curtea de Justiție a Uniunii Europene stabilește limitele juridice ale opțiunilor disponibile. Din perspectiva interguvernamentalismului liberal, aceste contribuții pot fi interpretate fie ca mecanisme de facilitare a negocierii, fie ca forme de delegare acceptate de state. Evaluarea autonomiei supranaționale presupune, prin urmare, stabilirea măsurii în care instituțiile europene au modificat opțiunile actorilor sau doar au redus costurile informaționale și tranzacționale ale realizării acordului.

Noul interguvernamentalism a fost criticat pentru că poate interpreta drept noutate practici mai vechi de coordonare și pentru că subestimează instituțiile supranaționale care continuă să opereze în paralel. Răspunsul este unul empiric: trebuie identificat dacă o politică nouă extinde competența Comisiei și controlul Curții sau creează mecanisme în care statele păstrează direcția. În multe cazuri, arhitectura este hibridă. Anume de aceea, etichetele trebuie utilizate după analiza procedurii, nu înaintea ei. Preferințele guvernamentale pot fi endogene integrării. O politică comună schimbă structura economiei, creează beneficiari și expune administrațiile la noi informații; în consecință, preferințele interne din negocierea următoare nu mai sunt cele inițiale. Aceasta complică separarea strictă dintre formarea preferințelor și negociere. Interguvernamentalismul liberal poate integra schimbarea dacă urmărește procesul pe termen lung, dar trebuie să evite tratarea preferințelor reconstruite după rezultat drept cauze independente.

Eficiența acordului nu este identică cu echitatea. O negociere poate produce un rezultat acceptat de toate guvernele deoarece alternativa este mai costisitoare, dar distribuția beneficiilor poate rămâne contestată. Compensațiile bugetare, fondurile de coeziune și perioadele de tranziție arată că legitimitatea compromisului depinde de percepția echității. Analiza interguvernamentală trebuie să urmărească nu numai cine a obținut ce, ci și modul în care acordul este justificat și implementat în fața publicului.

Crizele pot modifica simultan preferințele și puterea de negociere. Un șoc comun poate apropia evaluarea riscurilor, dar efectele sale asimetrice pot adânci conflictul. Statele mai expuse solicită solidaritate rapidă, în timp ce altele condiționează sprijinul de reguli și control. Interguvernamentalismul explică rezultatul prin alternative și concesii, însă trebuie să urmărească și schimbarea percepției asupra problemei. Preferințele din prima etapă a crizei nu sunt neapărat identice cu cele formate după acumularea costurilor.

În cazul Republicii Moldova, interguvernamentalismul clarifică faptul că extinderea și reformele tratatelor depind de deciziile statelor membre, adoptate prin procedurile Uniunii. Statul candidat nu participă cu drepturi egale la negocierea internă a UE, dar își poate consolida credibilitatea prin îndeplinirea angajamentelor, expertiză și coaliții diplomatice. Analiza trebuie să distingă condițiile stabilite la nivel european, pozițiile individuale ale statelor membre și capacitatea internă de implementare. Atribuirea tuturor întârzierilor unui singur actor ar ignora structura negocierii și diversitatea intereselor.

Tabelul 3. Variantele interguvernamentalismului și logica lor explicativă

Criteriu	Interguvernamentalism clasic	Interguvernamentalism liberal	Noul interguvernamentalism
Perioada de referință	Crizele și limitele integrării din anii 1960–1970	Marile negocieri de la Messina la Maastricht	Extinderea activității UE după Maastricht
Actor central	Statul-națiune și guvernul	Guvernul, ancorat în preferințe sociale	Guvernele în coordonare deliberativă
Mecanism	Convergență de interese, veto și compromis	Preferințe interne, negociere asimetrică, delegare	Coordonare densă fără supranaționalizare clasică
Instituțiile UE	Instrumente controlate de state	Mijloace pentru angajamente credibile	Forumuri și organisme care sprijină coordonarea statelor

Criteriu	Interguvernamentalism clasic	Interguvernamentalism liberal	Noul interguvernamentalism
Explică bine	Blocaje și domenii de politică înaltă	Tratate și mari acorduri distributive	Guvernanță economică și răspunsuri post-Maastricht
Limită	Subestimează actorii și efectele supranaționale	Explică mai greu evoluția zilnică și schimbarea preferințelor	Poate subestima continuitatea metodei comunitare și autonomia instituțiilor

4.4. Noul instituționalism și guvernanța multinivel: reguli, dependență de cale, rețele, distribuția autorității și europenizarea

Pe măsură ce integrarea europeană a produs un sistem politic stabil, cercetarea s-a deplasat de la întrebarea exclusivă „*de ce integrează statele*?" către întrebarea „*cum funcționează Uniunea și cum influențează instituțiile rezultatele*?". Noul instituționalism pornește de la ideea că regulile, procedurile și organizațiile nu sunt simple decoruri ale negocierii, care distribuie resurse, definesc actorii autorizați, stabilesc ordinea deciziilor, creează informații și favorizează anumite strategii. Instituțiile pot fi formale, precum tratatele și regulamentele, sau informale, precum normele de consens și practicile administrative [1].

O instituție poate fi analizată prin trei dimensiuni: *regulile de acces*, *regulile de decizie* și *regulile de responsabilizare*. Accesul stabilește cine poate iniția, consulta sau contesta. Decizia indică majoritatea necesară, succesiunea etapelor și posibilitatea amendării. Responsabilizarea se referă la controlul jurisdicțional, parlamentar, bugetar și public. Două politici cu aceleași preferințe ale statelor pot produce rezultate diferite dacă procedurile atribuie inițiativa Comisiei Europene, drept de *veto* Parlamentului European sau competență de interpretare Curții.

Instituționalismul alegerii raționale tratează actorii ca orientați spre obiective, dar subliniază că regulile le modifică strategiile. Instituțiile reduc costurile tranzacției, furnizează informații, monitorizează angajamentele și limitează oportunismul. Regula majorității calificate schimbă calculul coaliților în comparație cu unanimitatea; agenda stabilită de Comisie poate determina ordinea opțiunilor; procedura legislativă ordinară obligă Consiliul și Parlamentul să găsească un compromis. Rezultatul nu reflectă numai preferințele inițiale, ci și structura jocului instituțional [2].

Relația principal–agent este un instrument important. Statele sau legislatorii deleagă unei instituții o sarcină, deoarece aceasta dispune de expertiză, continuitate ori capacitate de monitorizare. Agentul poate avea propriile preferințe și un avantaj informațional, ceea ce creează riscul depășirii mandatului. Principalul utilizea-

ză reguli, raportare, numiri, buget și control jurisdicțional pentru limitare. În UE, aceeași instituție poate fi agent în raport cu statele și principal în raport cu agenții sau administrațiile care implementează. Modelul clarifică delegarea, dar nu presupune că toate relațiile sunt contracte complete. Punctele de *veto* și pragurile de decizie influențează atât probabilitatea schimbării, cât și conținutul politicii. Cu cât sunt mai mulți actori indispensabili, cu atât reforma poate fi mai dificilă, însă acordul obținut poate avea o bază mai largă. *Veto*-ul nu este întotdeauna formal, deoarece poate proveni din controlul agendei, expertiză, capacitate administrativă sau legitimitate. Un actor cu puține voturi poate fi decisiv într-o anumită configurație.

Instituționalismul istoric introduce timpul, succesiunea și consecințele neintenționate. Alegerile făcute într-un moment critic pot orienta dezvoltarea ulterioară, deoarece creează investiții, interese și reguli dificil de schimbat. Paul Pierson menționează că guvernele se concentrează adesea asupra câștigurilor imediate, nu pot anticipa toate efectele delegării și întâmpină costuri crescute când încearcă să recupereze controlul [7]. Integrarea europeană este astfel dependentă de cale: trecutul nu determină mecanic viitorul, dar restrânge opțiunile și face unele trasee mai probabile. Dependența de cale apare prin randamente crescătoare și efecte de blocare instituțională. O regulă utilizată repetat produce expertiză, baze de date, jurisprudență și așteptări; schimbarea ei implică costuri juridice, administrative și politice. Piața internă, moneda comună sau sistemele de recunoaștere reciprocă creează infrastructuri pe care actorii își construiesc strategiile, chiar dacă preferințele guvernelor se modifică, revenirea la un aranjament anterior poate fi mai costisitoare decât ajustarea instituției existente. Crizele pot deschide momente de reorientare, dar răspunsurile sunt modelate de moștenirea acumulată. Consecințele neintenționate sunt centrale. Statele pot adopta o normă pentru un obiectiv limitat, iar instanțele, administrațiile și actorii privați o pot utiliza în situații noi. Delegarea produce goluri de control, iar interpretarea extinde sau precizează obligațiile. Acest argument nu presupune o conspirație supranațională, care descrie limitele proiectării pe termen lung și autonomia relativă a instituțiilor [7].

Instituționalismul sociologic se referă la instituțiile ca purtătoare de norme, roluri și modele de adecvare. Actorii nu calculează permanent fiecare cost, fiindcă urmează rutine și întreabă ce conduită este potrivită pentru rolul de judecător, comisar, diplomat sau funcționar european. Organizațiile produc limbaje, clasificări și standarde profesionale. Participarea repetată poate modifica percepția interesului și identitatea actorilor. Această variantă se apropie de constructivism, deoarece explică modul în care preferințele și normele se formează în instituții, nu doar cum sunt constrânse de ele [2].

Distincția dintre logica consecințelor și logica adecvării este utilă. În prima, actorul alege strategia, care maximizează rezultatul așteptat; în a doua, el urmează nor-

ma considerată legitimă pentru situație. Cele două pot coexista. Un guvern respectă o hotărâre deoarece sancțiunea este costisitoare și deoarece conformarea cu dreptul este asociată rolului de stat membru. Abordările de guvernanță și rețele descriu elaborarea politicilor prin interacțiunea dintre instituții, administrații, experți și interese organizate. În domenii tehnice, informația este dispersată, iar nicio organizație nu controlează toate resursele. Comisia Europeană poate formula propuneri, autoritățile naționale furnizează date, agențiile produc evaluări, iar actorii privați cunosc efectele practice. Rețeaua poate îmbunătăți învățarea și implementarea, dar poate reduce transparența dacă responsabilitatea este fragmentată. Puterea rezultă din poziție, expertiză, resurse și acces, nu numai din competență juridică.

Guvernanța multinivel contestă imaginea unei separări clare între nivelul național și cel european. Gary Marks și co-autorii susțin că deciziile sunt împărțite între actori situați la niveluri diferite, iar guvernele naționale nu mai monopolizează legătura dintre societate și UE [8]. Regiunile, autoritățile locale, parlamentele, instanțele și organizațiile se pot conecta direct cu instituțiile europene. Arenele sunt interconectate, iar competențele sunt exercitate prin negociere și implementare comună. Modelul multinivel nu afirmă că statele au devenit irelevante. Guvernele controlează resurse importante, participă la legislație și răspund pentru implementare. Noutatea constă în faptul că ele sunt parte a unui sistem mai dens, în care instituțiile supranaționale și actorii subnaționali au influență proprie. O politică de coeziune, de mediu sau digitală poate fi concepută la nivel european, transpusă sau aplicată național, administrată regional și verificată de instanțe. Rezultatul depinde de coordonarea verticală și orizontală.

Europenizarea analizează efectul integrării europene asupra instituțiilor, politicilor și practicilor naționale. Presiunea „*de sus în jos*" apare când regulile UE solicită adaptare juridică și administrativă. Influența „*de jos în sus*" apare când statele încearcă să proiecteze preferințe și modele naționale la nivel european. Transferul orizontal are loc prin învățare și imitare între state. Gradul schimbării depinde de nepotrivirea dintre cerința europeană și structura internă, de actorii care pot utiliza presiunea externă și de capacitatea administrativă. Adoptarea formală nu garantează implementarea [2]. Limita abordărilor instituționale este riscul de a explica rezultatul prin instituția care îl produce, fără identificarea cauzei inițiale. Guvernanța multinivel poate deveni o descriere a complexității dacă nu precizează mecanismul și distribuția puterii. Rețelele nu sunt în mod necesar cooperante sau egale; actorii cu expertiză, finanțare și acces pot domina. Fragmentarea poate crea lacune de responsabilitate, iar cetățenii pot avea dificultăți în a identifica nivelul competent. De aceea, analiza trebuie să combine harta instituțională cu interesele, normele și contestarea publică.

Delegarea europeană implică adesea mai mulți principali. Comisia Europeană poate răspunde simultan statelor, Parlamentului European și tratatelor, iar o agenție poate primi mandate de la legislator și poate coopera cu autorități naționale. Multiplicitatea principalilor poate întări controlul prin verificări reciproce, dar poate și crea mandate ambigue. Agentul utilizează divergențele pentru a câștiga autonomie, iar responsabilitatea devine dificil de atribuit. Analiza trebuie să indice cine numește, cine finanțează, cine poate modifica mandatul și cine poate sancționa.

Schimbarea instituțională nu se produce numai prin înlocuirea regulilor. Stratificarea adaugă norme noi peste structuri vechi; conversia utilizează o instituție existentă pentru un scop nou; deriva apare când regula rămâne formal neschimbată, dar contextul îi modifică efectele; revizuirea poate elimina o componentă. Aceste mecanisme explică de ce Uniunea se transformă adesea fără un moment constituțional unic, care sunt utile pentru analiza politicilor digitale sau de criză, unde competențe existente sunt reinterpretate pentru probleme noi.

Implementarea este un test al capacității instituționale. O directivă poate fi transpusă, dar aplicată neuniform din cauza resurselor, coordonării sau practicilor profesionale. Conformarea poate fi stimulată prin sancțiuni, finanțare, monitorizare, învățare și presiune reputațională. Instituționalismul arată că aceeași normă produce rezultate diferite în funcție de administrație, instanțe și accesul actorilor la remedii. Evaluarea trebuie să combine date despre adoptare, executare și efecte, nu să considere publicarea legii drept final al reformei. Instituțiile informale pot susține sau contrazice regulile formale. Cultura consensului din Consiliu poate reduce utilizarea votului chiar când majoritatea calificată este posibilă; consultările timpurii pot facilita acordul, iar practicile de schimb de informații pot deveni obligatorii în fapt. În sens opus, patronajul, fragmentarea administrativă sau evitarea responsabilității pot slăbi o normă formală. Cercetarea trebuie să observe comportamentul repetat și sancțiunile sociale, nu numai textul juridic. Învățarea instituțională apare când actorii revizuiesc instrumentele în urma evaluării și a crizelor. Învățarea poate fi tehnică, prin ajustarea mijloacelor, sau profundă, prin reconsiderarea obiectivelor, care nu este automat rațională: organizațiile pot apăra rutine, selecta informația convenabilă sau imita soluții fără adaptare. Indicatorii includ schimbarea procedurilor, utilizarea evaluărilor, redistribuirea resurselor și corectarea erorilor. Reziliența instituțională înseamnă capacitate de adaptare cu păstrarea funcțiilor legitime, nu simpla supraviețuire.

Guvernanța datelor oferă un exemplu al interdependenței instituționale. Standardele comune, registrele și schimbul transfrontalier solicită temei juridic, securitate, calitate a datelor, autorități competente și mecanisme de remediu. O eroare tehnică poate deveni problemă de drepturi, iar o regulă juridică poate rămâne inaplicabilă fără infrastructură. Harta actorilor trebuie să includă autorități europene și naționale,

furnizori, utilizatori și instanțe. Exemplul evidențiază de ce implementarea este simultan juridică, administrativă și tehnologică.

În Republica Moldova, europenizarea și guvernanța multinivel sunt relevante pentru coordonarea negocierilor, armonizarea legislației și aplicarea politicilor. Ministerele, Parlamentul, instanțele, autoritățile locale, agențiile, mediul de afaceri, universitățile și societatea civilă trebuie să lucreze cu instituții și rețele europene. Capacitatea nu înseamnă numai personal, ci și proceduri, date interoperabile, memorie instituțională și responsabilitate. O reformă durabilă reduce dependența de persoane și transformă cerința externă într-o rutină internă verificabilă.

Tabelul 4. Abordările instituționale și guvernanța multinivel

Abordare	Întrebarea principală	Mecanism explicativ	Limită de control
Alegere rațională	Cum schimbă regulile strategiile actorilor?	Incentive, veto, agendă, delegare și monitorizare	Poate presupune preferințe prea stabile
Instituționalism istoric	Cum modelează trecutul opțiunile prezente?	Dependență de cale, costuri de schimbare, efecte neintenționate	Poate explica mai ușor continuitatea decât rupture
Instituționalism sociologic	Cum formează instituțiile roluri și norme?	Socializare, rutine și logica adecvării	Dificultate în măsurarea schimbării identitare
Rețele de politici	Cum se combină resursele dispersate?	Schimb de informații, expertiză și acces	Responsabilitate difuză și inegalitate de resurse
Guvernanță multinivel	Cum este împărțită autoritatea între niveluri?	Arene interconectate și competențe partajate	Risc de descriere fără cauzalitate precisă
Europenizare	Cum modifică UE structurile și politicile interne?	Presiune de adaptare, utilizare internă, învățare și transfer	Transpunerea formală poate fi confundată cu schimbarea efectivă

4.5. Constructivismul, postfuncționalismul și abordările deliberative: norme, identități, politizare, legitimitate și complementaritatea teoriilor

Constructivismul pornește de la ideea că interesele și identitățile actorilor nu sunt complet date înaintea interacțiunii. Instituțiile, normele, discursurile și practicile definesc ceea ce actorii consideră posibil, legitim și adecvat. Integrarea europeană este un proces *material*, deoarece implică piețe, resurse și reguli, dar este

și un proces *social*: creează categorii, roluri și așteptări. A fi *„stat membru”, „stat candidat”, „cetățean al Uniunii”* sau *„instituție independentă”* presupune norme care influențează comportamentul [2].

Constructivismul nu neagă interesele economice sau puterea, dar întreabă cum sunt interpretate acestea și cum ajung actorii să le definească. Aceeași dependență energetică poate fi prezentată drept problemă de cost, securitate, solidaritate sau tranziție ecologică, iar fiecare cadru justifică instrumente diferite. Preferințele se formează prin dezbatere, expertiză și experiență. Pentru cercetare, discursul nu este ornament, ci dovadă privind sensurile și normele care fac o opțiune acceptabilă. Normele pot produce conformare prin sancțiune, reputație, socializare sau convingere. Un actor poate respecta o regulă pentru a evita costuri, pentru a menține apartenența la un grup sau pentru că ajunge să o considere legitimă. Socializarea are loc în comitete, instanțe, rețele profesionale și negocieri repetate. Persuasiunea este mai probabilă când există incertitudine, expertiză recunoscută și posibilitatea argumentării. Efectele sunt dificil de măsurat, deoarece declarațiile pot fi strategice; de aceea, analiza compară discursul cu comportamentul și evoluția în timp [2]. Identitatea europeană nu trebuie înțeleasă ca înlocuire a identității naționale. Actorii pot avea identități multiple, iar relevanța fiecăreia variază după context. Sentimentul de apartenență poate susține solidaritatea, dar identitatea exclusivă poate transforma integrarea într-o amenințare. Constructivismul urmărește modul în care educația, mobilitatea, drepturile, simbolurile și dezbaterile publice construiesc reprezentări despre „*noi*” și „*ceilalți*”, care explică de ce argumentele materiale similare produc reacții politice diferite în societăți distincte. Discursurile instituționale clasifică problemele și distribuie responsabilitatea. Termeni precum *„convergență”, „reziliență”, „stat de drept”, „autonomie strategică”* sau „*solidaritate*” nu au efect unic; sensul lor este negociat. Analiza discursivă examinează cine definește conceptul, în ce document, pentru ce audiență și cu ce consecințe.

Postfuncționalismul a apărut pentru a explica de ce presiunile funcționale nu conduc întotdeauna la integrare suplimentară. Liesbet Hooghe și Gary Marks susțin că, pe măsură ce competențele UE au devenit vizibile și au atins domenii identitare și distributive, integrarea a intrat în competiția electorală. Deciziile nu mai pot fi negociate numai de elite într-un „consens permisiv”; partidele, referendumurile și opinia publică formează un „disens constrângător” care limitează opțiunile guvernelor [9]. Politizarea are trei dimensiuni: creșterea vizibilității, polarizarea pozițiilor și extinderea actorilor mobilizați. O problemă tehnică poate deveni simbol al suveranității, identității sau inegalității. Partidele leagă integrarea de conflicte interne, iar guvernele anticipează costul electoral al compromisului. Politizarea nu este sinonimă cu opoziția; ea poate genera sprijin activ, dezbatere și legitimitate, dar face acordurile

mai greu de izolat de competiția democratică. Identitatea este variabila distinctivă a postfuncționalismului. Atunci când cetățenii percep identitatea națională și europeană drept compatibile, cooperarea poate fi acceptată pe baza beneficiilor și valorilor comune. Când identitatea este definită exclusiv, transferul de autoritate poate fi perceput ca pierdere de control. Partidele care mobilizează opoziția pot utiliza teme culturale, migrația sau suveranitatea pentru a reconfigura dezbaterea. Astfel, eficiența funcțională rămâne relevantă, dar este filtrată de conflictul politic și identitar [9].

Postfuncționalismul nu susține că opinia publică decide direct fiecare măsură. Guvernele și instituțiile păstrează autonomie, iar salienta variază. Teoria formulează o condiție: când integrarea devine politizată, preferințele publicului și ale partidelor constrâng arhitectura jurisdicțională. Acest argument ajută la interpretarea referendumurilor, euroscepticismului și diferențierii, dar explică mai greu domeniile tehnice cu vizibilitate redusă. Măsurarea necesită date despre atitudini, programe de partid, discursuri și comportament electoral. Abordarea deliberativă inspirată de Jürgen Habermas mută accentul asupra justificării publice a autorității. Integrarea prin drept poate extinde piața și drepturile, dar legitimitatea nu poate proveni numai din rezultate tehnice sau acordul executivelor. Cetățenii trebuie să poată participa la formarea opiniilor și voinței politice, să înțeleagă alternativele și să conteste deciziile într-o sferă publică europeană. Grewal prezintă legătura dintre extinderea reglementării juridice dincolo de statul-națiune, integrarea funcțională și problema democratizării ordinii europene [10].

Extinderea reglementării juridice desemnează lărgirea domeniului relațiilor sociale, economice și politice supuse normelor de drept și mecanismelor instituționale. La nivelul Uniunii Europene, aprofundarea pieței interne a fost însoțită de dezvoltarea progresivă a drepturilor civile, politice și sociale. Totuși, consolidarea cadrului juridic nu conduce automat la formarea unei comunități politice democratice suficient de dezvoltate. O normă poate fi validă și eficientă din punct de vedere juridic, dar insuficient înțeleasă sau percepută de cetățeni ca fiind impusă. Din această perspectivă, abordarea deliberativă evidențiază importanța transparenței, pluralismului informațional, implicării parlamentelor și partidelor politice, precum și existenței unor spații publice în care argumentele și opțiunile privind politicile europene să poată fi dezbătute și confruntate [10].

Legitimitatea exercitării autorității poate fi analizată prin trei dimensiuni complementare. *Legitimitatea prin participare* privește reprezentarea cetățenilor și posibilitatea acestora de a influența agenda și procesul decizional. *Legitimitatea procedurală* se referă la transparența, legalitatea, justificarea și controlul procesului de adoptare a deciziilor. *Legitimitatea prin rezultate* exprimă capacitatea politicilor publice de a răspunde eficient problemelor și nevoilor societății. Niciuna dintre aceste dimensiuni nu este suficientă în mod izolat: participarea democratică nu garantează

automat eficiența politicilor, după cum obținerea unor rezultate favorabile nu compensează lipsa transparenței, a controlului sau distribuirea inechitabilă a costurilor.

Postfuncționalismul introduce și problema comunității politice. Eficiența poate favoriza decizia la scară europeană, în timp ce identitatea și solidaritatea rămân mai puternice la nivel național. Tensiunea dintre dimensiunea funcțională și cea comunitară influențează acceptarea redistribuirii, frontierelor și autorității comune. Soluțiile pot varia de la integrare uniformă la derogări și competențe naționale. Teoria nu prescrie alegerea, ci explică de ce arhitectura instituțională este constrânsă de apartenență și mobilizare [9].

În perspectiva habermasiană, democratizarea Uniunii Europene nu presupune diminuarea rolului statelor, ci articularea legitimității naționale cu cea europeană. Cetățenii participă simultan la comunitățile politice naționale și la o ordine politică transnațională, ceea ce impune existența unor parlamente, partide și spații publice capabile să conecteze cele două niveluri ale reprezentării și deliberării. Problema centrală nu privește doar volumul competențelor exercitate de Uniunea Europeană, ci și măsura în care autoritatea europeană poate fi justificată în fața celor afectați de decizii și poate fi supusă unor mecanisme efective de participare, control și contestare [10].

Analiza comunicării trebuie să distingă informarea de deliberare. Publicarea unui document sau organizarea unei consultări nu garantează participarea relevantă. Deliberarea presupune acces la informații inteligibile, alternative reale, posibilitatea răspunsului și luarea în considerare a argumentelor. Barierele lingvistice, inegalitatea resurselor și fragmentarea mediatică pot limita sfera publică europeană. Instrumentele digitale pot extinde accesul, dar pot amplifica polarizarea și dezinformarea; efectul depinde de design, transparență și alfabetizare media.

Mediul informațional influențează politizarea. Platformele digitale pot crește vizibilitatea unei teme și pot conecta actori transnaționali, dar algoritmii de recomandare favorizează adesea conținutul conflictual. Postfuncționalismul trebuie astfel aplicat împreună cu analiza infrastructurii comunicaționale: cine produce mesajul, cum este distribuit, ce audiențe îl primesc și ce emoții mobilizează. Numărul interacțiunilor nu este echivalent cu reprezentativitatea opiniei, iar tendințele online trebuie confruntate cu sondaje și date electorale.

Alegerea teoriei poate fi organizată printr-un arbore de decizie. Dacă rezultatul este o revizuire de tratat, se testează mai întâi preferințele și negocierea; dacă este extinderea unei politici, se examinează antrenarea și instituțiile; dacă este implementarea, se urmăresc capacitatea și guvernanța multinivel; dacă este contestarea, se analizează identitatea și politizarea; dacă întrebarea este despre legitimitate, se utilizează teoria deliberativă. Arborele nu exclude teoriile alternative, ci ajută la ordonarea investigației.

În Republica Moldova, integrarea europeană are o dimensiune normativă și identitară pe lângă armonizarea tehnică. Comunicarea publică trebuie să explice actorii, procedurile, costurile și alternativele, nu să reducă procesul la sloganuri. Sprijinul poate fi afectat de polarizare, dezinformare și neîncredere, iar reformele percepute ca externe pot avea legitimitate fragilă. Constructivismul examinează modul în care se formează sensurile apartenenței; postfuncționalismul arată constrângerile politizării; abordarea deliberativă indică necesitatea unei dezbateri pluraliste și a unor instituții capabile să răspundă public.

Tabelul 5. Utilitatea comparativă a principalelor modele explicative

Model	Explică în mod prioritar	Dovezi utile	Întrebare critică
Neofuncționalism	Extinderea integrării prin interdependențe și instituții	Secvențe de politici, inițiative, coaliții, externalități	Cine transformă presiunea funcțională în decizie?
Interguvernamentalism	Acordurile, veto-urile și compromisurile statelor	Preferințe naționale, mandate, negocieri, alternative	Sunt instituțiile și efectele pe termen lung subestimate?
Instituționalism	Efectele regulilor, secvenței și delegării	Proceduri, jurisprudență, implementare, costuri de schimbare	Care este cauza inițială și unde apare autonomia?
Guvernanță multinivel	Distribuția autorității și rețelele de implementare	Hărți de actori, fluxuri financiare, date și competențe	Cine răspunde când autoritatea este fragmentată?
Constructivism	Formarea normelor, intereselor, rolurilor și identităților	Discursuri, practici, socializare, schimbări de limbaj	Cum se deosebește convingerea de justificarea strategică?
Postfuncționalism	Politizarea și constrângerile opiniei publice	Sondaje, alegeri, partide, referendumuri, salientă	Când devine identitatea decisivă?
Teorie deliberativă	Legitimitatea, sfera publică și justificarea autorității	Dezbateri, transparență, participare, control și pluralism	Există condiții reale pentru deliberare transnațională?

Concluzii

Paradigmele teoretice ale integrării europene oferă explicații distincte, dar adesea complementare, asupra cauzelor, mecanismelor și limitelor procesului de integrare. Federalismul evidențiază distribuirea autorității și problema legitimității; funcționalismul și neofuncționalismul explică integrarea prin cooperare sectorială,

interdependențe și efecte de antrenare; interguvernamentalismul pune accentul pe preferințele statelor, negociere și compromis; instituționalismul analizează influența regulilor, dependenței de cale și delegării; iar guvernanța multinivel urmărește distribuirea autorității între niveluri și rețele de actori.

Constructivismul, postfuncționalismul și abordările deliberative completează aceste explicații prin introducerea normelor, identităților, politizării, opiniei publice și legitimității. Ele demonstrează că integrarea nu este determinată exclusiv de eficiență economică sau de negocierile guvernelor, ci și de modul în care actorii definesc interesele, interpretează apartenența europeană, mobilizează sprijinul sau opoziția și justifică public exercitarea autorității. Politizarea poate susține integrarea sau o poate constrânge, ceea ce explică de ce presiunile funcționale nu conduc automat la aprofundare.

Utilizarea științifică a teoriilor presupune delimitarea clară a fenomenului explicat, a actorilor, nivelului de analiză, variabilelor, mecanismului cauzal și dovezilor. Nicio teorie nu trebuie tratată ca explicație universală, iar succesiunea temporală a evenimentelor nu demonstrează, prin ea însăși, cauzalitatea. O analiză riguroasă confruntă explicații alternative, verifică ipotezele prin documente și date și precizează condițiile în care fiecare model are putere explicativă. Pluralismul teoretic este valoros numai atunci când teoriile sunt combinate justificat, nu prin acumularea arbitrară a unor concepte.

Pentru Republica Moldova, aceste paradigme permit interpretarea procesului de integrare europeană ca rezultat al interdependențelor sectoriale, condiționalității, negocierilor dintre state, adaptării instituționale, europenizării, formării normelor și politizării interne. Progresul nu poate fi explicat exclusiv prin adoptarea legislației, voința politică sau sprijinul extern, ci prin interacțiunea dintre reforme verificabile, capacitate administrativă, interese, instituții, legitimitate socială și context european. Teoria devine astfel un instrument, pentru construirea unor explicații argumentate și pentru evitarea interpretărilor deterministe ale integrării.

Aplicație de seminar. Organizarea unui „*laborator al teoriilor*”. Echipele selectează același caz - CECO, Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht, uniunea bancară, Brexitul sau un domeniu al integrării Republicii Moldova - și îl analizează prin lentile diferite: neofuncționalism, interguvernamentalism, instituționalism, constructivism/postfuncționalism. Fiecare echipă formulează rezultatul explicat, mecanismul, trei dovezi, o dovadă contrară și limita teoriei. În plen se construiește o matrice comună și se decide dacă explicațiile concurează sau se completează.

Produs de învățare. Notă analitică individuală de 900–1100 de cuvinte, intitulată „*Cum poate fi explicat un caz de integrare europeană*?”. Studentul selectează un singur rezultat, aplică două teorii, utilizează minimum patru surse, construiește o

schemă cauzală și formulează o concluzie comparativă. Lucrarea trebuie să includă definiția variabilei dependente, nivelul de analiză, actorii, mecanismele, dovezile și limitele, fără a confunda evaluarea normativă cu explicația empirică.

Subiecte de autoevaluare

1. Explicați diferența dintre descriere, explicație cauzală, anticipare condițională și evaluare normativă. Formulați o întrebare de cercetare privind integrarea europeană, definiți rezultatul de explicat, două variabile explicative, mecanismul și o dovadă care ar putea contrazice ipoteza.
2. Comparați federalismul, funcționalismul și neofuncționalismul. Aplicați-le constituirii CECO sau dezvoltării pieței interne și arătați ce explică fiecare, ce dovezi utilizează și de ce efectul de antrenare nu trebuie tratat ca automat.
3. Reconstruiți modelul interguvernamentalismului liberal în cele trei etape: formarea preferințelor naționale, negocierea între state și alegerea instituțională. Comparați-l cu interguvernamentalismul clasic și nou, utilizând un exemplu din Temele 2 sau 3.
4. Analizați o politică europeană prin instituționalismul alegerii raționale, instituționalismul istoric și guvernanța multinivel. Identificați regulile, punctele de veto, dependența de cale, actorii de implementare și problema responsabilității.
5. Elaborați o explicație pluralistă a unei dimensiuni a integrării europene a Republicii Moldova. Combinați constructivismul, postfuncționalismul și teoria deliberativă pentru a examina normele, identitățile, politizarea și legitimitatea, apoi indicați ce elemente necesită o explicație interguvernamentală sau instituțională.

Recomandări pentru lucrul individual. Selectați un caz clar delimitat temporal și evitați formulările generale despre „viitorul Europei”. Utilizați cel puțin două surse academice și două surse primare sau seturi de date. Definiți înaintea documentării rezultatul explicat și indicatorii. Reconstituiți procesul, nu numai pozițiile finale. Comparați minimum două teorii și căutați deliberat dovezi care pot slăbi ipoteza preferată. Încheiați printr-o concluzie proporțională cu datele disponibile și separați recomandarea normativă de explicația cauzală.

Referințe bibliografice

1. BACHE, I., BULMER, S., GEORGE, S., PARKER, O., & BURNS, C. (2020). Politics in the European Union (5th ed.). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/hepl/9780198820635.001.0001

2. SAURUGGER, S. (2014). Theoretical approaches to European integration. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-137-36724-2
3. HAAS, E. B. (2004). The Uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950–1957. University of Notre Dame Press. https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2971944
4. HOFFMANN, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), pp. 862–915. https://scispace.com/pdf/obstinate-or-obsolete-the-fate-of-the-nation-state-and-the-xjab3iuz6t.pdf
5. MORAVCSIK, A. (1998). The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht. Cornell University Press. https://books.google.md/books/about/The_Choice_for_Europe.html?id=iNuxaIMPl1UC&redir_esc=y
6. BICKERTON, C. J., HODSON, D., & PUETTER, U. (2015). The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era. Journal of Common Market Studies, 53(4), pp. 703–722. https://doi.org/10.1111/jcms.12212
7. PIERSON, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist analysis. Comparative Political Studies, 29(2), pp. 123–163. https://doi.org/10.1177/0010414096029002001
8. MARKS, G., HOOGHE, L., & BLANK, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. Journal of Common Market Studies, 34(3), pp. 341–378. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x
9. HOOGHE, L., & MARKS, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. British Journal of Political Science, 39(1), pp. 1–23. https://doi.org/10.1017/S0007123408000409
10. GREWAL, S. (2012). Habermas and European integration: Social and cultural modernity beyond the nation state. Manchester University Press. https://doi.org/10.7765/9781526130198

Tema 5. FUNDAMENTELE JURIDICE ȘI VALORICE ALE UNIUNII EUROPENE: TRATATELE, ORDINEA JURIDICĂ ȘI DREPTURILE FUNDAMENTALE

Termeni-cheie: *drept primar; ordine juridică a Uniunii; autonomie; prioritate; efect direct; principiul atribuirii; subsidiaritate; valori ale Uniunii; stat de drept; Carta drepturilor fundamentale.*

Unități de conținut

1. Tratatele și sistemul izvoarelor dreptului Uniunii Europene: dreptul primar, actele juridice, acordurile internaționale, ierarhia normelor și alegerea temeiului juridic.
2. Autonomia și efectele ordinii juridice a Uniunii Europene: efectul direct, aplicabilitatea directă, prioritatea, interpretarea conformă și răspunderea statului.
3. Competențele Uniunii și principiile care guvernează exercitarea lor: atribuirea, subsidiaritatea, proporționalitatea, cooperarea loială și principiile generale ale dreptului UE.
4. Valorile Uniunii Europene și garantarea statului de drept: conținut, funcții, mecanisme preventive, judiciare, politice și bugetare.
5. Sistemul de protecție a drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană: Carta, principiile generale, Convenția europeană a drepturilor omului și domeniul de aplicare.

Abilități

– identifică tratatul, articolul, actul juridic și versiunea oficială relevante pentru o problemă de drept al Uniunii Europene;
– ordonează izvoarele dreptului UE după natura și funcția lor și explică raportul dintre dreptul primar, acordurile internaționale și actele de drept derivat;
– distinge aplicabilitatea directă, efectul direct, prioritatea, interpretarea conformă și răspunderea statului pentru încălcarea dreptului Uniunii;
– determină dacă Uniunea dispune de competență și aplică testele atribuirii, subsidiarității și proporționalității;
– explică rolul valorilor prevăzute de articolul 2 TUE și compară mecanismele utilizate pentru protejarea statului de drept;
– stabilește dacă o situație intră în domeniul de aplicare al Cartei drepturilor fundamentale și formulează un test de justificare a limitării unui drept;

Responsabilitate și autonomie. Studentul consultă sursele oficiale înainte de a formula o concluzie juridică, indică temeiul legal, versiunea actului, autorul instituțional și efectul normei, distinge dreptul în vigoare de o propunere sau de o interpretare doctrinară și recunoaște limitele competenței Uniunii. În activitățile individuale și de grup, studentul argumentează proporțional, verifică explicațiile alternative, protejează datele și drepturile persoanelor și comunică în mod responsabil incertitudinile juridice.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, lectură ghidată a tratatelor și a Cartei, analiză de hotărâre, arbore decizional, matrice sursă–competență–efect, studiu de caz, verificarea unei știri juridice, comparație între norme, simularea testului de proporționalitate, analiză a unui sistem digital și aplicații pentru drept, jurnalism, matematică, informatică și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Temele precedente au urmărit geneza ideii europene, instituționalizarea proiectului comunitar, transformarea Comunităților Europene în Uniunea Europeană și principalele paradigme explicative ale integrării. Prezenta temă deplasează analiza către fundamentul juridic și axiologic al acestei construcții, examinând modul în care tratatele, principiile generale, actele juridice, jurisprudența și drepturile fundamentale organizează exercitarea autorității la nivel european. Uniunea Europeană nu reprezintă doar un cadru de negociere între guverne, ci o ordine juridică autonomă, întemeiată pe tratate, în cadrul căreia normele comune produc efecte pentru instituțiile europene, statele membre, autoritățile naționale, întreprinderi și persoane. Dreptul îndeplinește, în acest sistem, o funcție dublă: constituie competențele și instrumentele necesare realizării obiectivelor comune, dar limitează, în același timp, exercitarea puterii prin respectarea valorilor Uniunii, a statului de drept și a drepturilor fundamentale. Înțelegerea acestei arhitecturi presupune formularea unor întrebări succesive: care este sursa normei, cine dispune de competența de a acționa, ce instrument juridic poate fi utilizat, ce efecte produce acesta și ce garanții și remedii sunt disponibile.

Pentru Republica Moldova, problematica abordată prezintă o relevanță directă în contextul procesului de aderare la Uniunea Europeană. Preluarea *acquis-ului UE* nu presupune copierea mecanică și izolată a unor dispoziții europene, ci integrarea lor coerentă în legislația națională, consolidarea instituțiilor responsabile, dezvoltarea procedurilor administrative și judiciare, asigurarea unor remedii efective și formarea unei practici conforme valorilor Uniunii. Totodată, este necesară delimitarea regimului juridic aplicabil unui stat candidat de cel caracteristic statelor membre. Carta drepturilor fundamentale nu devine automat aplicabilă oricărei situații interne exclusiv ca urmare a statutului de țară candidată, iar principiile priorității și efectului direct reglementează, în principal, raporturile dintre dreptul Uniunii și ordinile juridice ale statelor membre. În etapa de preaderare, obligațiile Republicii Moldova rezultă din Acordul de Asociere, actele adoptate de organele instituite prin acesta, cadrul negocierilor de aderare, angajamentele asumate, legislația națională de armonizare și mecanismele de condiționalitate și monitorizare. Această distincție permite evaluarea realistă a reformelor, prin separarea alinierii normative de aplicarea efectivă și a convergenței instituționale de dobândirea propriu-zisă a calității de stat membru.

5.1. Tratatele și sistemul izvoarelor dreptului Uniunii Europene: dreptul primar, actele juridice, acordurile internaționale, ierarhia normelor și alegerea temeiului juridic

Uniunea Europeană este o comunitate de drept întemeiată pe tratate. Această formulă indică două limite simultane. Pe de o parte, instituțiile dispun de autoritate reală și pot adopta norme obligatorii; pe de altă parte, ele nu dețin o competență generală, ci acționează numai în cadrul atribuit de state prin tratate. Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) cuprinde valorile, obiectivele, principiile constituționale, arhitectura instituțională de bază, dispozițiile privind acțiunea externă și regulile referitoare la aderare și retragere. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) dezvoltă categoriile de competențe, politicile, instrumentele, procedurile și normele instituționale și financiare. Cele două tratate au aceeași valoare juridică și trebuie citite împreună, nu ca o relație între un text „*superior*" și unul „*inferior*" [1].

La nivelul dreptului primar se află și protocoalele și anexele la tratate, tratatele de aderare și actele care le însoțesc, precum și Carta drepturilor fundamentale, căreia articolul 6 alineatul (1) TUE îi recunoaște aceeași valoare juridică precum tratatele. Protocoalele pot conține reguli esențiale privind subsidiaritatea, rolul parlamentelor naționale, poziția anumitor state sau statutul unor instituții. Declarațiile anexate Actului final au, de regulă, o funcție interpretativă sau politică, dar nu trebuie confundate cu protocoalele obligatorii. Tratatul Euratom continuă să formeze un cadru juridic distinct, deși instituțiile sunt comune. Pentru analiza corectă este necesară consultarea versiunii consolidate actuale și, atunci când contează data producerii efectelor, a versiunii aplicabile la momentul faptelor [1].

Principiile generale ale dreptului Uniunii Europene completează dreptul primar scris, care au fost dezvoltate de Curtea de Justiție pornind de la structura tratatelor, tradițiile constituționale comune ale statelor membre și instrumentele internaționale, în special Convenția europeană a drepturilor omului. Legalitatea, securitatea juridică, protecția încrederii legitime, egalitatea, proporționalitatea, dreptul la apărare și protecția jurisdicțională efectivă sunt exemple de principii care pot orienta interpretarea, acoperi lacune și controla validitatea actelor. Armin von Bogdandy subliniază că principiile fondatoare nu au doar funcție retorică: ele ordonează materialul juridic într-un ansamblu inteligibil, oferă argumente pentru soluționarea cauzelor și contribuie la justificarea autorității Uniunii [6].

Sub dreptul primar se situează acordurile internaționale încheiate de Uniune. Acestea obligă instituțiile și statele membre în limitele competențelor Uniunii și fac parte din ordinea juridică europeană. Ele nu pot modifica tratatele pe o cale indirectă, iar actele de drept derivat trebuie interpretate, pe cât posibil, în conformitate cu an-

gajamentele internaționale. Poziția lor nu este identică în orice situație: efectul unei clauze poate depinde de formulare, obiect, economie și caracterul necondiționat al obligației. Pentru un stat asociat sau candidat, acordul de asociere este o sursă juridică distinctă, cu instituții și mecanisme proprii, dar nu echivalează cu participarea integrală la ordinea juridică a membrilor [5].

Dreptul derivat este adoptat de instituții în temeiul tratatelor. Articolul 288 TFUE enumeră regulamentul, directiva, decizia, recomandarea și avizul. *Regulamentul* are aplicabilitate generală, este obligatoriu în toate elementele sale și este direct aplicabil în statele membre. *Directiva* obligă cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale alegerea formei și mijloacelor; transpunerea corectă nu este însă suficientă dacă aplicarea practică rămâne ineficientă. *Decizia* este obligatorie în toate elementele sale și, atunci când indică destinatari, îi obligă numai pe aceștia. *Recomandările* și *avizele* nu au forță obligatorie, dar pot orienta conduita, interpretarea și evaluarea politicilor. Denumirea unui document nu trebuie desprinsă de temeiul său juridic și de efectele stabilite prin tratate [1].

Actele pot fi *legislative* sau *nelegislative*. Un regulament adoptat printr-o procedură legislativă este act legislativ; un regulament delegat sau de punere în aplicare este act nelegislativ, deși păstrează forma de regulament. Actele delegate completează sau modifică elemente neesențiale ale unui act legislativ, în limitele delegării, iar actele de punere în aplicare urmăresc asigurarea unor condiții uniforme de executare. Distincția contează pentru control, transparență și ierarhie: un act de rang inferior nu poate modifica elementele esențiale rezervate legiuitorului și trebuie să respecte actul de bază [4].

Ierarhia normelor nu este o simplă scară cu trepte perfect uniforme. Dreptul primar controlează validitatea dreptului derivat; Carta are aceeași valoare ca tratatele; acordurile internaționale trebuie respectate de actele instituțiilor; actele delegate și de punere în aplicare depind de actul de bază. În același timp, principiul specialității, data adoptării, domeniul material și normele de competență pot influența soluția. O regulă specială poate prevala asupra unei reguli generale fără a fi „superioară”, iar două acte de același rang pot necesita armonizare interpretativă. De aceea, analiza juridică trebuie să combine ierarhia, competența, specialitatea, cronologia și finalitatea normei [4].

Alegerea temeiului juridic este punctul de legătură dintre obiectivul politic și autoritatea legală. Temeiul determină cine poate propune și adopta actul, ce procedură se aplică, dacă este necesară unanimitatea sau majoritatea calificată, rolul Parlamentului European și întinderea controlului judiciar. Curtea de Justiție verifică alegerea pe baza unor elemente obiective, în special scopul și conținutul măsurii. O instituție nu poate selecta un articol numai pentru că oferă o procedură mai conve-

nabilă. Dacă o măsură urmărește mai multe obiective, trebuie identificat centrul său de gravitate; utilizarea mai multor temeiuri este posibilă doar dacă procedurile sunt compatibile și componentele sunt inseparabile [5].

În procesul de integrare europeană a Republicii Moldova, aceeași disciplină a surselor este indispensabilă. O obligație poate proveni din Acordul de Asociere, dintr-un act al Uniunii indicat pentru apropiere, dintr-un angajament al negocierilor, din legislația națională sau dintr-un tratat al Consiliului Europei. Aceste surse nu au automat aceeași forță și același mecanism de control. O matrice de conformitate trebuie să indice norma europeană, obligația concretă, instituția națională responsabilă, termenul, actul de transpunere, resursele, indicatorii de implementare și remediile. Astfel se evită raportarea formală bazată doar pe numărul de legi adoptate și se verifică rezultatele produse în practică.

Caracterul multilingv al dreptului Uniunii influențează interpretarea. Versiunile lingvistice oficiale au aceeași autoritate, iar o formulare neclară nu poate fi soluționată prin presupunerea că o singură limbă este decisivă. Interpretul compară versiunile, contextul, obiectivul și locul dispoziției în sistemul tratatelor. Metoda teleologică este importantă, deoarece normele urmăresc realizarea obiectivelor integrării, dar nu permite ignorarea textului, competenței sau securității juridice [6]. Publicarea, autentificarea și intrarea în vigoare fac parte din legalitate. Actele legislative și actele nelegislative de aplicabilitate generală sunt publicate în Jurnalul Oficial și intră în vigoare la data stabilită sau, în lipsa acesteia, în a douăzecea zi după publicare. Deciziile adresate unor destinatari produc efecte prin notificare. Un document disponibil pe un site instituțional poate fi important politic, dar nu dobândește forța unui act doar prin vizibilitate. Verificarea trebuie să distingă data adoptării, data publicării, data intrării în vigoare și data de la care anumite obligații devin aplicabile [1].

Pe lângă actele enumerate de articolul 288 TFUE, instituțiile utilizează concluzii, comunicări, cadre, orientări, coduri de conduită și alte instrumente denumite uneori drept „drept suplu”. Acestea nu pot crea obligații contrare tratatelor și nu pot eluda procedura legislativă, dar pot structura discreția administrativă, anunța modul de aplicare a unei competențe sau orienta actorii economici. Instanța poate lua în considerare asemenea acte pentru interpretare și pentru protejarea încrederii legitime. Așadar, lipsa caracterului obligatoriu nu înseamnă lipsă totală de efect juridic, iar efectul trebuie demonstrat, nu presupus [4].

Dimensiunea temporală este la fel de importantă ca ierarhia. O versiune consolidată facilitează lectura, însă nu este întotdeauna actul care a produs modificarea și poate să nu reflecte situația juridică la data faptelor. Normele tranzitorii, termenele de transpunere, perioadele de aplicare amânată și clauzele de revizuire pot modifica răspunsul. Principiul neretroactivității și protecția încrederii legitime limitează apli-

carea unor reguli noi la situații definitiv constituite, deși efectele viitoare ale unor raporturi în curs pot fi guvernate de noua normă. Analiza cronologică trebuie atașată fiecărei fișe de conformitate.

Alegerea unui temei juridic poate necesita delimitarea între obiective apropiate, cum ar fi piața internă, protecția mediului, sănătatea publică sau protecția datelor. Criteriul centrului de gravitate împiedică multiplicarea artificială a bazelor și protejează echilibrul instituțional. Atunci când componentele sunt inseparabile și niciuna nu este accesorie, pot fi utilizate mai multe temeiuri numai dacă procedurile sunt compatibile. Dacă un temei impune unanimitate, iar altul majoritate calificată, combinarea lor poate altera drepturile instituțiilor și ale statelor; soluția trebuie stabilită prin analiza scopului și conținutului, nu prin preferință politică [5].

Un exercițiu util pornește de la o știre potrivit căreia „*Uniunea a adoptat o lege care interzice un anumit algoritm*". Verificarea presupune identificarea actului și a numărului său, stabilirea dacă este regulament sau propunere, localizarea temeiului juridic, verificarea domeniului de aplicare, a excepțiilor, a datei de aplicare și a autorităților responsabile. Această cooperare arată de ce rigoarea sursei este parte a competenței profesionale.

Tabelul 1. Sistemul izvoarelor dreptului Uniunii Europene

Nivel / categorie	Exemple	Funcție și criteriu de verificare
Drept primar	TUE, TFUE, Carta, protocoale, tratate de aderare	Stabilește competențe, valori și limite; controlează validitatea actelor inferioare.
Principii generale	Proporționalitate, egalitate, securitate juridică, protecție jurisdicțională efectivă	Completează și interpretează dreptul scris; protejează coerența și drepturile.
Acorduri internaționale	Acorduri de asociere, comerciale sau sectoriale ale UE	Obligă instituțiile și statele în domeniul competențelor; actele derivate trebuie să le respecte.
Drept derivat obligatoriu	Regulamente, directive, decizii	Produce efecte potrivit art. 288 TFUE; necesită temei juridic și respectarea procedurii.
Acte neobligatorii	Recomandări, avize, orientări	Orientează conduita și interpretarea, fără a crea singure obligații echivalente unui regulament.
Acte delegate / de executare	Regulamente sau decizii adoptate în baza unui act	Detaliază elemente neesențiale sau asigură executarea; nu pot depăși autorizarea.

5.2. Autonomia și efectele ordinii juridice a Uniunii Europene: efectul direct, aplicabilitatea directă, prioritatea, interpretarea conformă și răspunderea statului

Caracterul distinctiv al integrării europene rezultă din faptul că normele comune nu funcționează exclusiv între guverne, asemenea obligațiilor unui tratat internațional clasic. Curtea de Justiție a construit, pe baza obiectivelor și structurii tratatelor, concepția unei ordini juridice proprii, integrate în sistemele statelor membre și capabile să confere drepturi persoanelor. În cauza Van Gend en Loos, Curtea a recunoscut că anumite dispoziții ale tratatului pot fi invocate de particulari; în Costa împotriva ENEL, a formulat prioritatea dreptului comunitar; în Les Verts, a caracterizat Comunitatea drept o comunitate întemeiată pe statul de drept. Aceste hotărâri au transformat instanțele naționale și justițiabilii în participanți la aplicarea dreptului european [4].

Autonomia desemnează capacitatea ordinii juridice a Uniunii Europene de a-și determina validitatea, interpretarea și efectele prin propriile norme și instituții, inclusiv protejează unitatea dreptului UE față de soluții externe sau naționale care ar altera competențele, procedurile ori rolul Curții de Justiție. Autonomia nu înseamnă izolare de dreptul internațional și de constituțiile statelor: Uniunea Europeană este creată prin tratate, se inspiră din tradiții comune și este obligată să respecte dreptul internațional. Înseamnă însă că integrarea acestor influențe este realizată în cadrul constituțional al Uniunii. *Cauzele Opinion 1/91* și *Kadi* arată că acordurile și obligațiile externe sunt acceptate cu condiția păstrării caracteristicilor esențiale ale ordinii juridice europene [6].

Aplicabilitatea directă și efectul direct sunt noțiuni diferite. *Aplicabilitatea directă* descrie modul în care un act intră în ordinea juridică națională fără a necesita un act intern de transformare; articolul 288 TFUE atribuie expres această calitate regulamentelor. *Efectul direct* este o doctrină jurisdicțională, fiind o normă suficient de clară, precisă și necondiționată poate fi invocată în fața unei instanțe pentru a proteja un drept sau a controla o obligație. O dispoziție a tratatului, un regulament, o decizie și, în anumite condiții, o directivă pot avea efect direct. Prin urmare, un act poate fi direct aplicabil fără ca fiecare dintre dispozițiile sale să îndeplinească automat condițiile efectului direct [4]. În cazul *directivelor*, efectul direct este limitat de natura instrumentului. După expirarea termenului de transpunere, o dispoziție clară, precisă și necondiționată poate fi invocată împotriva statului și a entităților asimilate statului, atunci când acesta nu a transpus corect directiva. *Directiva* nu poate, prin ea însăși, să impună unei persoane private o obligație într-un litigiu exclusiv între particulari. Această limită nu face directiva lipsită de efect în raporturile private:

instanțele trebuie să interpreteze dreptul național în conformitate cu finalitatea directivei, iar alte norme sau principii ale Uniunii pot fi relevante. Analiza trebuie să evite formula simplistă „*directivele nu se aplică direct*", deoarece răspunsul depinde de părți, termen, formularea dispoziției și remediul solicitat [5].

Principiul priorității dreptului Uniunii Europene, denumit uneori și principiul *supremației*, impune ca norma de drept al UE aplicabilă să prevaleze în cazul unui conflict cu o normă națională. Instanța națională are obligația de a lăsa neaplicată norma internă incompatibilă în cauza concretă, fără a fi necesară abrogarea prealabilă sau declararea neconstituționalității acesteia. Prioritatea nu determină anularea automată a normei naționale și nici nu instituie o ierarhie juridică identică celei existente într-un stat federal. În jurisprudența Curții de Justiție, acest principiu reprezintă o condiție a aplicării uniforme și efective a dreptului Uniunii, în timp ce unele jurisdicții constituționale naționale îl examinează în raport cu principiul atribuirii competențelor, identitatea constituțională și protecția drepturilor fundamentale. Dialogul jurisdicțional urmărește concilierea acestor exigențe și prevenirea fragmentării ordinii juridice a Uniunii [8].

Interpretarea conformă presupune obligația instanțelor și autorităților naționale de a interpreta dreptul intern, în măsura posibilului, în lumina textului și finalității dreptului Uniunii. Acest mecanism contribuie la asigurarea efectivității normelor europene, inclusiv a directivelor în situațiile în care efectul direct nu poate fi invocat. Obligația privește ansamblul dreptului național și se exercită prin metodele de interpretare recunoscute de ordinea juridică internă. Totuși, ea nu poate conduce la o interpretare *contra legem*, la agravarea retroactivă a răspunderii penale sau la încălcarea principiului securității juridice. Prin urmare, interpretarea conformă nu permite judecătorului să substituie legiuitorul, ci impune valorificarea posibilităților de interpretare existente pentru asigurarea compatibilității cu dreptul Uniunii [4].

Răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea dreptului Uniunii completează mecanismele efectului direct și interpretării conforme. Începând cu cauza *Francovich* și dezvoltând această doctrină în *Brasserie du Pêcheur*, Curtea de Justiție a stabilit dreptul persoanelor la repararea prejudiciului atunci când norma încălcată urmărește să le confere drepturi, încălcarea este suficient de gravă, iar între aceasta și prejudiciul produs există o legătură cauzală directă. Modalitățile procedurale de valorificare a acestui drept sunt stabilite de dreptul național, cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității. Mecanismul consolidează aplicarea efectivă a dreptului Uniunii și responsabilitatea statelor membre pentru respectarea obligațiilor asumate, fără a înlocui sistemele naționale de remedii juridice [5].

Protecția jurisdicțională efectivă este liantul acestor doctrine. Instanțele naționale sunt instanțe ale dreptului Uniunii atunci când soluționează cauze din domeniul aces-

tuia. Prin trimiterea preliminară, ele pot solicita Curții de Justiție interpretarea tratatelor sau verificarea validității actelor UE. Curtea oferă răspunsul autoritativ asupra dreptului european, iar instanța națională stabilește faptele și soluționează litigiul. Modelul este o rețea jurisdicțională, nu o simplă piramidă: cooperarea depinde de independența instanțelor, accesul persoanei la un remediu și executarea hotărârilor. Articolul 19 TUE și articolul 47 din Cartă leagă astfel statul de drept de efectivitatea ordinii juridice [1].

Pentru Republica Moldova, aceste doctrine au o funcție prospectivă și pedagogică. Înaintea aderării, un regulament al Uniunii nu devine direct aplicabil numai pentru că legislația națională îl menționează, iar o directivă nu produce automat efect direct în fața instanțelor moldovenești. Efectele rezultă din actele naționale, din acordurile internaționale aplicabile și din interpretarea oferită de instanțele competente. Totuși, proiectarea transpunerii trebuie să anticipeze logica dreptului UE: terminologie compatibilă, remedii efective, autorități independente, baze de date interoperabile și practici judiciare coerente. Aderarea schimbă nu numai volumul regulilor, ci și modul în care acestea intră în raport cu dreptul intern.

Condițiile efectului direct sunt evaluate în raport cu dispoziția concretă, nu cu actul în ansamblu. Claritatea cere identificarea obligației sau dreptului fără completări normative esențiale; precizia cere ca destinatarul, conținutul și condițiile să fie suficient determinate; caracterul necondiționat presupune că aplicarea nu depinde de o decizie discreționară ulterioară. O normă poate lăsa instanței sarcina interpretării și totuși să aibă efect direct. Ceea ce lipsește trebuie să fie o alegere politică nouă, nu simpla aplicare juridică la fapte [5].

Distincția dintre *efectul vertical* și *cel orizontal* urmărește persoana împotriva căreia este invocată norma. În *raport vertical*, particularul se opune statului, administrației locale sau unei entități supuse autorității ori controlului public și însărcinate cu un serviciu de interes public. În *raport orizontal*, litigiul se desfășoară între persoane private. Tratamentele, regulamentele și anumite principii pot produce efecte orizontale, în funcție de normă; directivele nu pot impune singure obligații unui particular. Identificarea părților este, prin urmare, o etapă juridică, nu doar factuală [4].

Principiul priorității dreptului Uniunii Europene se aplică în corelație cu autonomia procedurală recunoscută statelor membre, în limitele impuse de principiile echivalenței și efectivității. Dreptul intern stabilește instanțele, termenele, probele și căile de atac, în lipsa unei armonizări europene, dar regulile naționale trebuie să respecte echivalența și efectivitatea. Echivalența interzice tratarea pretenției europene mai nefavorabil decât a uneia interne similare; efectivitatea interzice reguli care fac imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea dreptului. Simmenthal arată că instanța

trebuie să asigure imediat prioritatea, însă modul procedural concret continuă să fie modelat de ordinea națională în aceste limite [5].

Instanțele naționale pot interpreta și aplica dreptul Uniunii, dar nu pot declara ele însele nevalid un act al Uniunii. Pot respinge motivele de nevaliditate considerate neîntemeiate; dacă apreciază că există o problemă serioasă, sesizează Curtea de Justiție. Regula rezultată din Foto-Frost protejează unitatea controlului de validitate. În schimb, o instanță poate examina validitatea unei norme naționale în raport cu dreptul UE și poate lăsa norma internă neaplicată. Confundarea acestor două operațiuni conduce la erori privind competența și autoritatea hotărârii. Trimiterea preliminară nu este apel împotriva hotărârii naționale, care este o procedură de cooperare prin care instanța națională formulează întrebări necesare soluționării cauzei. Instanțele ale căror hotărâri nu mai pot fi atacate au, în principiu, obligația sesizării atunci când problema este relevantă și nu este deja clarificată. Excepția actului clar trebuie aplicată prudent, ținând seama de multilingvism, terminologia autonomă și contextul dreptului UE. Părțile pot propune întrebări, dar instanța decide necesitatea și formularea lor [4].

Un caz practic poate porni de la o directivă care impune informarea utilizatorilor unui serviciu, dar nu a fost transpusă la termen. Dacă utilizatorul litigă împotriva unei autorități publice, se verifică efectul direct vertical al dispoziției. Dacă litigiul este cu o societate privată, se examinează interpretarea conformă, eventualele norme direct aplicabile, principiile relevante și răspunderea statului. Nu este corect să se transfere pur și simplu obligația netranspusă asupra societății. Soluția diferă după natura pârâtului și remediul cerut, deși faptele par identice.

Din perspectiva implementării, efectivitatea nu trebuie confundată cu maximizarea sancțiunii. Statele aleg sancțiuni adecvate, efective, proporționale și disuasive, în limitele drepturilor fundamentale. O amendă foarte mare poate fi ineficientă dacă nu este aplicată, iar o procedură automatizată rapidă poate fi nelegală dacă nu permite apărare și control. Indicatorii trebuie să combine numărul cazurilor, durata, rata de executare, corectarea prejudiciului și distribuția efectelor. Astfel, dreptul european este evaluat prin capacitatea de a produce protecție reală, nu numai prin existența unei norme.

Tabelul 2. Efectele principale ale dreptului Uniunii în ordinea națională

Noțiune	Întrebarea de control	Efect practic
Aplicabilitate directă	Actul intră în ordinea internă fără transpunere?	Regulamentul devine parte a dreptului aplicabil de la intrarea sa în vigoare.
Efect direct	Norma este clară, precisă și necondiționată și poate fi invocată?	Persoana poate întemeia o pretenție sau o apărare pe norma UE.

Noțiune	Întrebarea de control	Efect practic
Prioritate	Există o incompatibilitate între o normă UE aplicabilă și dreptul intern?	Instanța lasă neaplicată norma națională conflictuală în cauza concretă.
Interpretare conformă	Poate dreptul intern fi interpretat în lumina scopului normei UE?	Se preferă sensul compatibil, în limitele interpretării admisibile și securității juridice.
Răspunderea statului	Încălcarea suficient de gravă a cauzat un prejudiciu unui titular de drept?	Persoana poate solicita despăgubiri potrivit condițiilor europene și procedurii naționale.
Trimitere preliminară	Este necesară interpretarea sau verificarea validității dreptului UE?	Curtea de Justiție oferă răspunsul juridic, iar instanța națională soluționează litigiul.

5.3. Competențele Uniunii și principiile care guvernează exercitarea lor: atribuirea, subsidiaritatea, proporționalitatea, cooperarea loială și principiile generale ale dreptului UE

Principiul atribuirii răspunde întrebării fundamentale „cine poate acționa?”. Potrivit articolului 5 TUE, Uniunea acționează numai în limitele competențelor conferite de state pentru realizarea obiectivelor stabilite prin tratate, iar competențele neatribuite rămân statelor membre. O preferință politică comună sau caracterul transfrontalier al unei probleme nu creează singure competență. Instituția trebuie să indice articolul care autorizează măsura și să respecte scopul, condițiile și procedura acelui articol. Atribuirea protejează autonomia statelor, dar și legalitatea Uniunii, deoarece o competență clară face acțiunea previzibilă și controlabilă [1].

TFUE distinge competențe *exclusive*, *partajate* și *de sprijin*, coordonare sau completare. *În domeniile exclusive*, numai Uniunea poate legifera și adopta acte obligatorii, iar statele acționează dacă sunt abilitate sau pentru punerea în aplicare. Uniunea vamală și politica comercială comună sunt exemple. *În domeniile partajate*, atât UE, cât și statele pot legifera; exercitarea competenței de către UE limitează marja statelor în întinderea reglementată, iar revenirea acestei marje depinde de modificarea sau încetarea acțiunii europene. Piața internă, mediul, energia și spațiul de libertate, securitate și justiție conțin asemenea competențe. *În domeniile de sprijin*, Uniunea Europeană poate coordona sau completa acțiunea, fără armonizarea generală a legislației naționale, dacă tratatele nu prevăd altfel [5].

Există și regimuri speciale. Coordonarea politicilor economice și de ocupare a forței de muncă nu se suprapune perfect categoriilor obișnuite, iar politica externă și de securitate comună este guvernată de reguli distincte. Cercetarea, dezvoltarea tehnologică, spațiul și cooperarea pentru dezvoltare permit acțiuni ale Uniunii fără

a împiedica automat statele să își exercite competența. De aceea, simpla etichetă „partajată" nu rezolvă analiza. Trebuie examinate articolul sectorial, intensitatea măsurii europene, eventualele clauze de excludere a armonizării și raportul cu actele existente [1].

Subsidiaritatea se aplică în domeniile care nu sunt de competență exclusivă. Uniunea Europeană intervine numai dacă obiectivele acțiunii nu pot fi realizate suficient de state, la nivel central, regional sau local, și pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii datorită dimensiunii sau efectelor măsurii. Testul are două componente: insuficiența acțiunii naționale și valoarea adăugată europeană. O problemă transfrontalieră poate susține intervenția, dar argumentarea trebuie să folosească date despre externalități, fragmentarea normelor, costurile coordonării și efectele asupra pieței sau drepturilor. Subsidiaritatea nu înseamnă că nivelul local este întotdeauna preferabil; înseamnă justificarea nivelului ales [1].

Proporționalitatea privește intensitatea și forma acțiunii. Conținutul și mijloacele nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor. Testul este utilizat atât în controlul măsurilor Uniunii, cât și în evaluarea restricțiilor naționale asupra libertăților europene și a drepturilor fundamentale. În forma sa analitică, el examinează adecvarea măsurii, necesitatea - existența unei alternative la fel de eficace și mai puțin restrictive - și echilibrul dintre beneficiul public și sarcina impusă. În domeniile tehnice sau economice, instituțiile pot dispune de o marjă de apreciere, dar trebuie să se bazeze pe o evaluare coerentă și să evite erorile vădite [2].

Cooperarea loială, consacrată de articolul 4 alineatul (3) TUE, obligă Uniunea și statele să se respecte și să se sprijine reciproc. Statele trebuie să adopte măsurile necesare executării obligațiilor, să faciliteze realizarea sarcinilor Uniunii și să se abțină de la acțiuni care ar pune în pericol obiectivele tratatelor. Principiul operează în transpunere, schimbul de informații, control, executarea hotărârilor, acțiunea externă și soluționarea conflictelor de competență, inclusiv nu creează o competență nelimitată, dar influențează modul de exercitare a competențelor existente și cere prevenirea comportamentelor care golesc normele comune de efect [5].

Egalitatea statelor membre și respectarea identității naționale completează cooperarea loială. Articolul 4 alineatul (2) TUE impune respectarea egalității statelor în fața tratatelor și a identității lor inerente structurilor politice și constituționale fundamentale, inclusiv autonomiei locale și regionale. Identitatea nu este o excepție generală de la dreptul Uniunii. Invocarea ei trebuie conectată la un element constituțional fundamental și conciliată cu obligațiile europene, valorile articolului 2 și proporționalitatea. Dialogul dintre Curtea de Justiție și instanțele constituționale urmărește tocmai această reconciliere, deși tensiunile nu pot fi eliminate printr-o for-

mulă abstractă [1]. Principiile generale asigură calitatea juridică a exercitării puterii. Securitatea juridică cere norme clare, previzibile și accesibile; protecția încrederii legitime apără așteptările create în mod justificat de autorități, fără a bloca modificarea politicilor; egalitatea interzice tratarea diferită a situațiilor comparabile fără justificare și tratarea identică a situațiilor diferite; dreptul la apărare și buna administrare cer audiere, acces la dosar și motivare în procedurile relevante; protecția jurisdicțională efectivă garantează accesul la o instanță independentă. Aceste principii transformă legalitatea dintr-o simplă existență a competenței într-o exigență privind modul în care autoritatea este exercitată [2].

Distincția dintre valori și principii este utilă. Valorile consacrate de articolul 2 TUE fundamentează identitatea normativă a Uniunii Europene și stabilesc exigențele esențiale inerente calității de stat membru. Principiile de competență și procedură structurează exercitarea autorității, iar principiile generale protejează coerența și persoana în aplicarea dreptului. Categoriile se intersectează: statul de drept este valoare, dar se concretizează prin legalitate, securitate juridică, interzicerea arbitrariului, instanțe independente și control efectiv. Victor Muraviov susține că principiile și valorile au funcții juridice distincte, dar împreună formează baza integrării și influențează relațiile cu statele terțe [7].

În Republica Moldova, cartografierea competențelor ajută la evitarea transpunerii mecanice. Unele domenii vor presupune transferul viitor al deciziei la nivel european, altele coordonare, iar altele păstrează competențe naționale largi, supuse unor standarde comune. Reforma trebuie să distingă adoptarea legii de capacitatea instituției care o aplică, finanțarea de competența normativă și indicatorul de activitate de rezultatul social. Aplicarea subsidiarității și proporționalității la nivel național consolidează compatibilitatea cu dreptul european și calitatea guvernării chiar înaintea aderării.

În *competențele partajate*, preempțiunea nu trebuie descrisă ca transfer definitiv al întregului domeniu. Statele își păstrează competența în măsura în care Uniunea nu a exercitat-o sau a decis să înceteze exercitarea. Întinderea efectului depinde de actele adoptate și de materia reglementată. O normă europeană care armonizează anumite cerințe tehnice nu elimină automat toate competențele naționale conexe; statele pot reglementa aspectele neacoperite, cu respectarea tratatelor. Analiza trebuie să identifice câmpul ocupat de norma UE, nu doar eticheta politicii [1].

Competențele externe pot fi explicite sau pot rezulta din exercitarea competențelor interne. Atunci când tratatele autorizează încheierea unui acord sau când acordul este necesar pentru realizarea unui obiectiv al Uniunii, competența externă poate aparține UE. Adoptarea unor reguli comune interne poate limita acțiunea externă individuală a statelor dacă acordurile lor ar afecta sau modifica domeniul acelor reguli. Acest

mecanism protejează coerența, dar cere o analiză exactă a normelor comune și a impactului acordului, nu o prezumție generală de exclusivitate [4].

Subsidiaritatea are și o dimensiune procedurală. Proiectele legislative trebuie motivate prin indicatori calitativi și, dacă este posibil, cantitativi; parlamentele naționale pot transmite avize motivate privind respectarea principiului. Acest control nu transformă parlamentele într-o a doua cameră legislativă europeană și nu substituie negocierea politică, dar obligă inițiatorul să explice de ce nivelul european aduce valoare adăugată. O justificare generică bazată pe „dimensiunea europeană" nu este suficientă dacă problema poate fi rezolvată prin cooperare administrativă mai puțin intruzivă.

Proporționalitatea are intensități diferite. În controlul unei măsuri legislative complexe, instanța poate verifica dacă alegerea este vădit inadecvată și dacă instituțiile au examinat datele relevante. În controlul unei restricții grave asupra unui drept, analiza necesită o justificare mai strictă, alternative și garanții. Aceeași structură nu produce același nivel de deferență în toate domeniile. De aceea, un model matematic al testului trebuie să includă marja de apreciere, severitatea ingerinței și calitatea dovezilor, nu doar un răspuns binar.

Echilibrul instituțional este un principiu general potrivit căruia fiecare instituție își exercită competențele cu respectarea celor ale celorlalte. Alegerea temeiului juridic, consultarea obligatorie, dreptul de inițiativă și controlul actelor delegate sunt expresii ale acestui echilibru. Încălcarea unei cerințe procedurale esențiale poate conduce la anularea actului chiar dacă politica urmărită pare utilă. Legalitatea procedurii protejează reprezentarea intereselor și responsabilitatea democratică; rezultatul nu legitimează retrospectiv o procedură nelegală [4].

Securitatea juridică include claritatea normei, publicitatea, stabilitatea rezonabilă și posibilitatea persoanei de a anticipa consecințele. Normele retroactive sunt admise numai în condiții excepționale și cu respectarea încrederii legitime. În domeniul sancțiunilor, legalitatea este deosebit de strictă. Versiunea regulii aplicate trebuie să poată fi reconstruită.

Să presupunem că Uniunea propune cerințe comune de securitate pentru un serviciu digital transfrontalier. Analiza începe cu temeiul privind piața internă sau altă competență relevantă, apoi verifică dacă fragmentarea națională creează obstacole și dacă obiectivul se realizează mai bine la nivel european. Proporționalitatea compară standardele obligatorii, certificarea voluntară și cooperarea între autorități. Drepturile impun minimizarea datelor și remedii, iar echilibrul instituțional determină procedura. Exemplul arată că „problema este europeană" este concluzia unei analize, nu premisa suficientă.

Tabelul 3. Competențe și principii de exercitare a autorității Uniunii

Element	Întrebarea principală	Consecință analitică
Atribuire	Există un articol de tratat care autorizează acțiunea?	În lipsa competenței, Uniunea nu poate adopta măsura obligatorie.
Competență exclusivă	Domeniul este rezervat acțiunii UE?	Statele acționează numai dacă sunt abilitate sau pun în aplicare dreptul UE.
Competență partajată	În ce măsură a exercitat deja Uniunea competența?	Marja națională depinde de domeniul acoperit de normele europene.
Competență de sprijin	Tratatul permite doar sprijin, coordonare sau completare?	Nu poate fi introdusă o armonizare generală neautorizată.
Subsidiaritate	Obiectivul este insuficient realizabil național și mai bine realizabil european?	Nivelul european trebuie justificat prin dimensiune, efecte și valoare adăugată.
Proporționalitate	Măsura este adecvată, necesară și echilibrată?	Se selectează mijlocul eficace care restrânge cel mai puțin interesele protejate.
Cooperare loială	Actorii facilitează executarea și evită compromiterea obiectivelor?	Competențele sunt exercitate într-un raport de asistență și respect reciproc.

5.4. Valorile Uniunii Europene și garantarea statului de drept: conținut, funcții, mecanisme preventive, judiciare, politice și bugetare

Articolul 2 TUE prevede că Uniunea se întemeiază pe respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și drepturilor omului, inclusiv ale persoanelor aparținând minorităților. Textul adaugă faptul că aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați. Enumerarea nu este un preambul lipsit de efect: valorile oferă criterii de interpretare, condiții ale aderării, premise ale încrederii reciproce și repere pentru controlul exercitării puterii, care exprimă fundamentul normativ al Uniunii, dar necesită concretizare prin norme, instituții și remedii [1].

Demnitatea umană afirmă valoarea intrinsecă a persoanei și orientează protecția împotriva instrumentalizării. Libertatea include autonomia personală și libertățile civile, dar și spațiul în care cetățenii participă la viața publică. Democrația presupune alegeri, pluralism, reprezentare, responsabilitate și posibilitatea alternanței, nu doar regula majorității. Egalitatea cere combaterea discriminării și acces real la drepturi. Drepturile omului limitează autoritatea și protejează indivizii și grupurile vulnera-

bile. Statul de drept transformă aceste angajamente în garanții verificabile: legalitate, separarea puterilor, instanțe independente, interzicerea arbitrariului și control jurisdicțional efectiv [2].

Statul de drept are o funcție structurală în ordinea UE. Aplicarea uniformă a normelor, recunoașterea reciprocă a hotărârilor, executarea fondurilor și cooperarea între administrații presupun încrederea că fiecare stat dispune de instanțe independente și de proceduri legale. Dacă această premisă se erodează, problema nu rămâne strict internă: drepturile persoanelor și funcționarea politicilor comune pot fi afectate în toate statele. Maja Lukić Radović evidențiază interdependența dintre statul de drept, prioritatea dreptului Uniunii și drepturile fundamentale: fiecare element susține autoritatea celorlalte, iar slăbirea unuia produce efecte constituționale mai largi [8].

Articolul 49 TUE leagă valorile de aderare. Un stat european care respectă valorile articolului 2 și se angajează să le promoveze poate solicita calitatea de membru, iar evaluarea include criterii politice, juridice, economice și administrative. Respectarea formală a valorilor în constituție nu este suficientă. Sunt relevante independența justiției, calitatea legislației, libertatea presei, combaterea corupției, protecția minorităților, eficiența remediilor și capacitatea de implementare. Condiționalitatea aderării transformă valorile în obiective de reformă, dar credibilitatea procesului depinde de criterii clare, evaluări consecvente și asumare internă, nu numai de presiunea externă [1].

Articolul 7 TUE oferă mecanismul politic specific pentru riscul clar de încălcare gravă și pentru existența unei încălcări grave și persistente a valorilor. Etapa preventivă permite constatarea riscului și formularea de recomandări; etapa sancționatorie poate conduce, după îndeplinirea unor praguri politice foarte ridicate, la suspendarea unor drepturi ale statului, inclusiv a dreptului de vot în Consiliu. Exigența majorităților protejează statele împotriva utilizării arbitrare, dar face mecanismul dificil de finalizat. Articolul 7 nu înlocuiește acțiunile judiciare și nu suspendă obligațiile statului vizat [7].

Procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, întemeiată pe articolele 258–260 TFUE, permite Comisiei și, în condiții specifice, statelor membre să sesizeze Curtea de Justiție cu privire la încălcări determinate ale dreptului UE. În materia independenței judiciare, articolul 19 TUE și articolul 47 din Cartă au permis controlul unor reforme naționale care afectează instanțele chemate să aplice dreptul Uniunii. Avantajul căii judiciare este precizia: se identifică obligația, fapta și remediul. Limita este că o criză sistemică poate fi alcătuită din multiple măsuri, practici și presiuni care nu sunt epuizate într-o singură cauză [8].

Mecanismele preventive completează controlul jurisdicțional. Ciclul anual privind statul de drept examinează evoluții referitoare la justiție, anticorupție, pluralis-

mul mass-media și echilibrul instituțional, formulând constatări și recomandări. Dialogul poate identifica riscuri înainte ca acestea să devină încălcări ireversibile, dar efectul său depinde de calitatea datelor, participarea actorilor și urmărirea recomandărilor. Un raport nu este hotărâre judecătorească și nu produce automat sancțiuni; el este un instrument de diagnostic, comparație și presiune publică.

Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 instituie un regim de condiționalitate pentru protejarea bugetului Uniunii. Măsurile pot fi adoptate atunci când încălcări ale principiilor statului de drept afectează sau riscă serios să afecteze, într-un mod suficient de direct, buna gestiune financiară ori protecția intereselor financiare ale Uniunii. Mecanismul nu sancționează orice problemă politică prin suspendarea fondurilor; legătura cu bugetul, proporționalitatea și protecția beneficiarilor finali sunt condiții esențiale. Curtea de Justiție a confirmat validitatea regulamentului, subliniind legătura dintre respectarea valorilor și încrederea necesară executării bugetului [3].

Încrederea reciprocă susține recunoașterea hotărârilor și cooperarea, dar nu este o prezumție absolută. Atunci când există indicii serioase privind un risc real pentru un drept fundamental, autoritățile pot fi obligate să efectueze o evaluare concretă înainte de a coopera. Echilibrul este dificil: refuzul prea ușor fragmentează spațiul juridic, iar încrederea oarbă poate expune persoana la încălcări. Statul de drept presupune o încredere verificabilă, susținută de independența instituțiilor, motive publice și remedii [2].

Tensiunea dintre prioritatea dreptului UE și identitatea constituțională trebuie abordată în aceeași logică. Un stat nu poate invoca generic suveranitatea pentru a evita o obligație acceptată prin tratate, iar o instituție europeană nu poate presupune că obiectivul integrării justifică orice extindere. Controlul competențelor, dialogul preliminar, motivarea și proporționalitatea sunt instrumente de prevenire a conflictului. Atunci când disputele sunt prezentate public doar ca opoziție între „*Bruxelles*" și „*națiune*", se pierd întrebările juridice decisive: ce competență a fost atribuită, ce normă se aplică, ce drept este afectat și ce instanță poate decide.

Dimensiunea externă a valorilor nu trebuie separată complet de coerența internă. Uniunea introduce clauze privind democrația și drepturile omului în acorduri, utilizează dialoguri, asistență și măsuri restrictive și declară promovarea drepturilor drept obiectiv al acțiunii externe. Liliana Beniuc evidențiază diversitatea instrumentelor și actorilor prin care UE susține drepturile omului la nivel mondial [10]. Credibilitatea externă depinde însă de respectarea acelorași exigențe în interior și de evitarea standardelor aplicate selectiv. Valorile funcționează ca obligații de coerență între discurs, proceduri și efectele politicilor.

Pentru Republica Moldova, statul de drept este simultan obiectiv al reformei, condiție a aderării și metodă de guvernare. Evaluarea nu trebuie redusă la adoptarea

strategiilor sau la numărul instituțiilor create. Indicatorii relevanți includ stabilitatea cadrului legal, durata și calitatea procedurilor, motivarea deciziilor, independența și responsabilitatea judecătorilor, executarea hotărârilor, transparența finanțării politice, accesul la informație, pluralismul media și încrederea publică. Progresul durabil apare atunci când regulile sunt previzibile și pot fi invocate de persoană, iar instituțiile corectează încălcările fără intervenții arbitrare.

Regulamentul privind condiționalitatea bugetară enumeră, cu titlu orientativ, principii ale statului de drept: legalitatea și un proces legislativ transparent, democratic și pluralist; securitatea juridică; interzicerea arbitrariului executiv; protecția jurisdicțională efectivă de către instanțe independente și imparțiale; separarea puterilor; nediscriminarea și egalitatea în fața legii. Lista demonstrează că statul de drept nu este sinonim doar cu existența legilor, dar vizează modul de adoptare, conținutul, controlul și aplicarea lor [8].

Procedura articolului 7 diferențiază riscul de încălcarea consumată. În etapa preventivă, Consiliul poate constata un risc clar de încălcare gravă, după audierea statului și cu posibilitatea recomandărilor. Constatarea unei încălcări grave și persistente revine Consiliului European, potrivit unui prag de unanimitate care exclude statul vizat, iar suspendarea unor drepturi este decisă ulterior de Consiliu. Distincția protejează gradualitatea, însă presupune voință politică și o bază factuală solidă [7].

Acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor pot fi însoțite de măsuri provizorii atunci când există urgență și risc de prejudiciu grav și ireparabil, inclusiv permit oprirea temporară a efectelor unei reforme până la hotărârea definitivă. Executarea hotărârii este obligatorie, iar neconformarea poate conduce la sancțiuni pecuniare. Mecanismul arată că independența justiției nu este doar o temă constituțională internă atunci când instanțele naționale aplică dreptul UE și trebuie să ofere protecție efectivă [1; 2; 8].

Condiționalitatea bugetară urmează o procedură contradictorie: Comisia notifică statul, evaluează observațiile și poate propune măsuri, iar Consiliul decide. Măsurile pot include suspendarea plăților sau a angajamentelor, dar trebuie să fie proporționale cu impactul asupra bugetului. Entitățile publice rămân, în principiu, obligate să își execute plățile către beneficiarii și destinatarii finali. Această protecție împiedică transferarea automată a costului asupra studenților, cercetătorilor, organizațiilor sau întreprinderilor care nu au produs încălcarea [3].

Democrația și statul de drept depind de calitatea spațiului informațional. Pluralismul proprietății media, independența editorială, accesul la informații, protecția jurnaliștilor și transparența publicității politice permit controlul puterii. Combaterea dezinformării nu poate justifica cenzura vagă sau lipsită de garanții. O măsură trebu-

ie să definească riscul, autoritatea, procedura, posibilitatea contestării și criteriile de proporționalitate.

Încrederea reciprocă poate fi ilustrată prin cooperarea judiciară. O autoritate nu pornește de la presupunerea că orice sistem străin este identic, ci de la obligația comună de respectare a valorilor. Dacă rapoarte credibile indică deficiențe sistemice, urmează o evaluare individuală a riscului pentru persoana concretă. Două niveluri de analiză - situația generală și circumstanțele individuale - evită atât suspendarea arbitrară a cooperării, cât și ignorarea pericolului. Această metodă este transferabilă și în evaluarea schimburilor de date sau a recunoașterii administrative.

Pentru monitorizarea reformelor din Republica Moldova este utilă separarea indicatorilor de intrare, proces, rezultat și impact. Bugetul și personalul sunt intrări; numărul controalelor și durata dosarelor sunt procese; hotărârile motivate și executate sunt rezultate; încrederea, reducerea corupției și accesul egal sunt impact. Un scor agregat poate ascunde diferențe regionale sau grupuri vulnerabile. Datele trebuie dezagregate, explicate și confruntate cu experiența utilizatorilor. Statul de drept nu poate fi măsurat complet printr-un singur indice, dar poate fi evaluat mai credibil printr-un ansamblu transparent de dovezi.

Tabelul 4. Mecanisme de protejare a valorilor și a statului de drept

Mecanism	Funcție	Limită / condiție
Articolul 49 TUE	Condiționează aderarea de respectarea și promovarea valorilor.	Necesită reforme efective și capacitate de implementare, nu doar norme formale.
Articolul 7 TUE	Previne sau sancționează încălcări grave ale valorilor.	Praguri politice ridicate; nu substituie obligațiile și controlul judiciar.
Acțiunea în constatarea neîndeplinirii	Controlează încălcări determinate ale dreptului UE prin Curtea de Justiție.	Trebuie identificată obligația juridică și fapta imputabilă statului.
Ciclul privind statul de drept	Diagnostic, dialog, comparație și recomandări periodice.	Raportul nu este hotărâre și eficiența depinde de monitorizarea recomandărilor.
Condiționalitatea bugetară	Protejează bugetul UE când încălcarea statului de drept îl afectează.	Este necesară o legătură suficient de directă și o măsură proporțională.
Controlul drepturilor fundamentale	Protejează persoana și verifică independența instanțelor.	Carta se aplică în domeniul dreptului UE și nu extinde competențele Uniunii.

5.5. Sistemul de protecție a drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană: Carta, principiile generale, Convenția europeană a drepturilor omului și domeniul de aplicare

Tratatele comunitare inițiale nu conțineau un catalog cuprinzător al drepturilor fundamentale. Pe măsură ce dreptul comunitar a început să producă efecte directe și să prevaleze asupra dreptului național, protecția drepturilor a devenit o condiție a legitimității. Curtea de Justiție a recunoscut, în Stauder și Internationale Handelsgesellschaft, că drepturile fundamentale fac parte din principiile generale ale dreptului, inspirate de tradițiile constituționale comune. În Nold și Hauer, instrumentele internaționale, în special Convenția europeană a drepturilor omului, au devenit repere interpretative. Protecția s-a dezvoltat astfel jurisprudențial înainte de consacrarea sa expresă în tratate [4].

Articolul 6 TUE organizează în prezent sistemul în trei componente:

Prima este Carta drepturilor fundamentale, care are aceeași valoare juridică precum tratatele.

A doua este obligația Uniunii de a adera la Convenția europeană a drepturilor omului, fără extinderea competențelor.

A treia este menținerea drepturilor garantate de Convenție și rezultate din tradițiile constituționale comune ca principii generale ale dreptului Uniunii.

Cele trei componente nu se substituie reciproc. Carta oferă un catalog scris; principiile generale păstrează flexibilitatea și continuitatea; Convenția furnizează un standard paneuropean și jurisprudența Curții de la Strasbourg [1].

Carta a fost proclamată în 2000, adaptată în 2007 și a dobândit forță obligatorie prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona în 2009, care este structurată în șapte titluri: *Demnitatea, Libertățile, Egalitatea, Solidaritatea, Drepturile cetățenilor, Justiția și Dispozițiile generale privind interpretarea și aplicarea*. Catalogul reunește drepturi civile și politice, drepturi economice și sociale și drepturi legate de evoluția tehnologică, precum protecția datelor cu caracter personal. Organizarea pe valori exprimă indivizibilitatea protecției, dar natura juridică a dispozițiilor diferă: unele consacră drepturi direct invocabile, altele formulează principii care necesită concretizare legislativă [2].

Distincția dintre drepturi și principii, consacrată de articolul 52 alineatul (5) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, determină regimul juridic al invocării și al protecției lor jurisdicționale. Drepturile pot fundamenta pretenții în condițiile domeniului de aplicare, în timp ce principiile sunt puse în aplicare prin acte legislative și executive și sunt invocate în special pentru interpretarea și controlul legalității acestor acte. Unele articole conțin elemente din ambele categorii,

iar titlul sau formularea nu oferă întotdeauna un răspuns complet. Analiza trebuie să consulte explicațiile Cartei, jurisprudența și actele de concretizare, evitând presupunerea că orice obiectiv social creează automat o prestație individuală cu un conținut determinat [9].

Articolul 51 stabilește domeniul de aplicare. Carta se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea subsidiarității, și statelor membre numai atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Formula include situațiile în care autoritatea națională execută un regulament, transpune o directivă, aplică o derogare prevăzută de dreptul UE sau acționează într-un cadru reglementat suficient de normele europene. O legătură tematică vagă cu o politică europeană nu este suficientă. Dacă situația rămâne în afara dreptului UE, protecția este oferită de constituția națională, Convenția europeană și celelalte instrumente aplicabile, nu de Cartă ca act autonom [2].

Carta nu extinde competențele Uniunii. Acest principiu, repetat în articolul 6 TUE și articolul 51 alineatul (2), separă două întrebări: existența unui drept și autoritatea de a reglementa domeniul. De exemplu, protecția datelor obligă instituțiile și statele atunci când acționează în sfera dreptului UE, dar nu conferă Uniunii o competență nelimitată asupra oricărei baze de date. Mai întâi se identifică temeiul competenței și norma europeană relevantă; apoi se verifică respectarea Cartei. Inversarea ordinii ar transforma catalogul de drepturi într-o sursă generală de competență, contrar tratatelor [1].

Articolul 52 alineatul (1) oferă testul general al limitărilor. Orice limitare trebuie să fie prevăzută de lege, să respecte substanța dreptului și, potrivit proporționalității, să fie necesară și să răspundă efectiv unui obiectiv de interes general recunoscut de Uniune sau protecției drepturilor altora. Analiza are mai multe trepte: identificarea ingerinței; calitatea și accesibilitatea bazei legale; păstrarea nucleului dreptului; legitimitatea obiectivului; adecvarea; necesitatea; echilibrul final; garanțiile procedurale. Natura unor drepturi și corespondența lor cu Convenția exclud limitări care ar fi incompatibile cu standardul absolut aplicabil, de exemplu în materia interzicerii torturii [9].

Articolul 52 alineatul (3) stabilește că drepturile din Cartă corespunzătoare celor din Convenție au același înțeles și aceeași întindere, fără a împiedica Uniunea să ofere o protecție mai extinsă. Explicațiile Cartei ajută la identificarea corespondențelor. Articolul 53 protejează nivelul de protecție recunoscut de dreptul Uniunii, dreptul internațional și constituțiile naționale, dar nu poate fi interpretat astfel încât să compromită prioritatea, unitatea și efectivitatea dreptului UE într-un domeniu armonizat. Rezultă un sistem plural în care standardele interacționează, iar alegerea normei nu poate fi făcută prin selectarea oportunistă a celei mai convenabile surse [2].

Uniunea Europeană nu este încă parte la Convenția europeană a drepturilor omului, deși articolul 6 alineatul (2) TUE impune aderarea. Avizul 2/13 al Curții de Justiție a constatat incompatibilități între proiectul de acord și autonomia ordinii juridice a Uniunii, iar negocierile au continuat pentru găsirea unor soluții. Până la finalizarea aderării, instituțiile UE nu pot fi chemate direct ca parte contractantă în fața Curții Europene a Drepturilor Omului. Totuși, Convenția influențează dreptul UE prin principiile generale și articolul 52 alineatul (3), iar toate statele membre sunt părți la Convenție și rămân obligate să îi respecte garanțiile [1].

Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au funcții diferite. Curtea de la Luxemburg interpretează și controlează dreptul Uniunii; Curtea de la Strasbourg verifică respectarea Convenției de către părțile contractante, după epuizarea căilor interne. Consiliul Europei, Convenția și Curtea de la Strasbourg nu sunt instituții ale Uniunii Europene.

Un exemplu vizează succesiunea corectă a analizei. O autoritate națională utilizează un sistem automat pentru distribuirea unei prestații finanțate și reglementate prin dreptul Uniunii. Mai întâi, se identifică actul european și obligația de implementare; apoi se stabilește dacă autoritatea pune în aplicare dreptul UE, ceea ce activează Carta. Se verifică drepturile relevante - protecția datelor, nediscriminarea, buna administrare, accesul la un remediu - și se examinează baza legală, calitatea datelor, explicabilitatea, supravegherea umană și căile de contestare. O rată mare de exactitate nu justifică singură sistemul dacă erorile afectează disproporționat un grup sau dacă persoana nu poate corecta datele.

Pentru Republica Moldova, Carta reprezintă un reper al alinierii și al viitoarei participări, nu un catalog care se aplică direct oricărei autorități naționale înaintea aderării. Protecția imediată derivă din Constituție, Convenția europeană, legislația internă și acordurile aplicabile. Totuși, reformele asociate *acquis-ului UE* trebuie proiectate în conformitate cu standardele Cartei, mai ales în justiție, nediscriminare, protecția datelor, migrație, achiziții și servicii digitale. Verificarea *ex ante* a impactului asupra drepturilor reduce costurile ulterioare, consolidează încrederea și pregătește administrația și instanțele pentru obligațiile calității de membru.

Titlul Demnitatea include demnitatea umană, dreptul la viață, integritatea persoanei și interzicerea torturii, sclaviei și muncii forțate. Titlul Libertățile cuprinde viața privată și de familie, protecția datelor, libertatea de exprimare, educația, munca și proprietatea. Titlul Egalitatea consacră egalitatea în fața legii, nediscriminarea, diversitatea culturală și drepturile copilului, vârstnicilor și persoanelor cu dizabilități. Titlul Solidaritatea include drepturi și principii sociale, protecția sănătății, mediului și consumatorilor. Ultimele titluri privesc cetățenia, justiția și regulile de aplicare [2].

Articolul 7 privind viața privată și articolul 8 privind protecția datelor sunt înrudite, dar distincte. Protecția datelor cere prelucrare loială pentru scopuri determinate, bază legitimă, drept de acces și rectificare și control independent. O prelucrare poate respecta confidențialitatea tehnică și totuși să fie nelegală dacă datele sunt excesive sau utilizate într-un scop incompatibil. Invers, publicarea unor date poate afecta viața privată chiar dacă informația nu este secretă. Proiectarea unui sistem trebuie să verifice ambele drepturi, nu doar securitatea informatică [9].

Articolul 21 interzice discriminarea pe un spectru larg de criterii. În sistemele automatizate, discriminarea poate apărea prin date istorice, variabile aparent neutre, praguri sau rate de eroare diferite. Lipsa intenției nu exclude efectul discriminatoriu. Analiza compară grupurile, identifică dezavantajul și examinează justificarea și proporționalitatea. Matematica furnizează indicatori de distribuție și eroare; dreptul stabilește criteriul protejat, comparabilitatea și standardul justificării. Transparența metodologică este necesară pentru contestare, dar trebuie conciliată cu securitatea și secretele legitime.

Articolul 41 consacră dreptul la bună administrare în raport cu instituțiile și organismele Uniunii: tratarea imparțială, echitabilă și într-un termen rezonabil, dreptul de a fi ascultat, accesul la dosar și obligația motivării. Chiar dacă domeniul său textual vizează administrația UE, elementele sale reflectă principii generale relevante și pentru autoritățile naționale când aplică dreptul Uniunii. O decizie automatizată care nu poate furniza motive inteligibile sau nu permite corectarea datelor poate încălca exigențele procedurale chiar dacă rezultatul statistic este performant [9].

Articolul 47 garantează un remediu efectiv și accesul la o instanță independentă și imparțială, într-un termen rezonabil, precum și asistență juridică în condițiile prevăzute. Protecția nu se reduce la existența formală a unei căi de atac. Termenele, costurile, accesul la probe, efectul suspensiv și executarea hotărârii pot determina dacă remediul este efectiv. În mediul digital, interfața de contestare trebuie să fie accesibilă și să permită intervenție umană, iar jurnalizarea deciziei trebuie să ofere instanței elementele necesare controlului.

Exemplele ajută la diferențierea drepturilor de principii. Interzicerea discriminării și dreptul la protecția datelor pot fi invocate direct în condițiile aplicabile. Protecția mediului din articolul 37 este formulată ca principiu ce trebuie integrat în politicile Uniunii; ea orientează interpretarea și controlul actelor, fără a crea singură un drept individual la un rezultat ecologic precis. Unele dispoziții sociale combină drepturi și principii și necesită legislație pentru concretizare. Eticheta nu diminuă importanța normativă, ci indică modul de utilizare judiciară [2].

Testul articolului 52 alineatul (1) trebuie motivat pe dovezi. Baza legală trebuie să fie accesibilă și previzibilă; substanța dreptului este nucleul care nu poate fi golit;

obiectivul trebuie recunoscut de Uniune sau să protejeze drepturile altora; adecvarea verifică legătura cu obiectivul; necesitatea compară alternativele; echilibrul evaluează costurile pentru persoană; garanțiile reduc riscul de abuz. O declarație generală despre securitate sau eficiență nu este suficientă. Cu cât ingerința este mai gravă și categoria mai vulnerabilă, cu atât justificarea trebuie să fie mai riguroasă [8].

Relația dintre standardul european și cel național depinde de gradul de armonizare. Atunci când dreptul UE lasă statelor o marjă, autoritățile pot aplica standarde constituționale mai ridicate dacă respectă eficacitatea dreptului Uniunii. Într-un domeniu complet armonizat, aplicarea unui standard național nu poate compromite prioritatea, unitatea și efectivitatea normei UE. Jurisprudența Åkerberg Fransson și Melloni ilustrează această diferență. Pluralismul protecției nu este o competiție nelimitată între cataloage, ci o coordonare în funcție de competență și domeniu.

Înaintea aderării formale a Uniunii Europene la Convenție, jurisprudența Curții de la Strasbourg a dezvoltat o prezumție de protecție echivalentă pentru actele naționale care execută obligații europene, atunci când Uniunea oferă o protecție comparabilă și statul nu are discreție. Prezumția poate fi înlăturată dacă protecția este vădit deficitară. Această soluție, asociată cauzei Bosphorus, urmărește echilibrul dintre cooperarea internațională și responsabilitatea statelor, inclusiv nu transformă Uniunea în parte la Convenție și nu elimină analiza fiecărui caz [9].

Pentru Republica Moldova, evaluarea impactului asupra drepturilor ar trebui integrată în ciclul politicii publice. În etapa de proiectare se identifică persoanele afectate, datele utilizate și alternativele; în adoptare se publică temeiul și justificarea; în implementare se monitorizează erorile și efectele diferențiate; în control se asigură accesul la dosar și remediul; în revizuire se corectează norma. O asemenea metodă pregătește administrația pentru exigențele Cartei și reduce riscul ca alinierea tehnică la acquis să producă efecte disproporționate asupra persoanelor.

Tabelul 5. Test practic pentru aplicarea Cartei drepturilor fundamentale

Etapă	Întrebare	Rezultat urmărit
1. Actor	Acționează o instituție UE sau un stat membru în domeniul dreptului UE?	Stabilirea destinatarului obligației prevăzute de art. 51.
2. Legătura juridică	Ce regulament, directivă, decizie sau normă a tratatului guvernează situația?	Evitarea unei legături pur tematice și identificarea domeniului de aplicare.
3. Drept / principiu	Dispoziția Cartei consacră un drept invocabil, un principiu sau ambele?	Determinarea funcției juridice și a actelor de concretizare.

Etapă	Întrebare	Rezultat urmărit
4. Ingerință	Măsura limitează exercițiul dreptului și are o bază legală accesibilă?	Identificarea limitării și verificarea securității juridice.
5. Justificare	Este respectată substanța, iar măsura este adecvată, necesară și echilibrată?	Aplicarea art. 52 alin. (1) și a garanțiilor procedurale.
6. Relația cu CEDO	Dreptul corespunde unuia din Convenție și există un standard relevant?	Asigurarea unui nivel cel puțin echivalent, cu posibilitatea protecției mai extinse.
7. Remediu	Ce autoritate sau instanță poate opri încălcarea și repara prejudiciul?	Transformarea dreptului într-o garanție efectivă, nu doar declarativă.

Concluzii

Fundamentele juridice și valorice ale Uniunii Europene evidențiază faptul că integrarea europeană se întemeiază pe o ordine juridică autonomă, structurată prin tratate, principii generale, acte juridice și mecanisme de control. Tratatele atribuie și limitează competențele Uniunii, iar alegerea temeiului juridic determină procedura, actorii și întinderea intervenției. Autonomia, efectul direct, prioritatea, interpretarea conformă și răspunderea statului conferă efectivitate dreptului Uniunii, fără a transforma însă UE într-un stat cu competență generală.

Exercitarea competențelor europene este condiționată de atribuire, subsidiaritate, proporționalitate și cooperare loială. Aceste principii împiedică atât intervenția fără bază juridică, cât și utilizarea unor măsuri mai intruzive decât este necesar. În același timp, principiile generale ale dreptului – securitatea juridică, egalitatea, protecția încrederii legitime, dreptul la apărare și protecția jurisdicțională efectivă – transformă legalitatea într-o exigență privind nu numai existența competenței, ci și modul în care autoritatea este exercitată.

Valorile consacrate de articolul 2 TUE constituie fundamentul normativ al apartenenței la Uniune și susțin încrederea reciprocă necesară funcționării întregii ordini juridice. Statul de drept, democrația și drepturile omului sunt protejate prin mecanisme politice, judiciare, preventive și bugetare, între care articolul 7 TUE, acțiunile privind neîndeplinirea obligațiilor, ciclul privind statul de drept și condiționalitatea pentru protejarea bugetului Uniunii. Eficacitatea acestor instrumente depinde de delimitarea clară a încălcării, de proporționalitatea răspunsului și de existența unor instituții independente și remedii efective [1]. Carta drepturilor fundamentale completează această arhitectură prin protejarea persoanei atunci când instituțiile Uniunii și statele membre acționează în domeniul dreptului UE. Aplicarea

sa presupune identificarea domeniului juridic, a dreptului sau principiului relevant, a ingerinței, a justificării și a remediului disponibil.

Pentru Republica Moldova, convergența juridică nu poate fi redusă la transpunerea formală a acquis-ului, ci presupune instituții funcționale, instanțe independente, proceduri transparente, protecția efectivă a drepturilor și o cultură administrativă a motivării. Astfel, apropierea de ordinea juridică europeană devine un proces de consolidare a statului de drept și a capacității de guvernare, nu un exercițiu formal de reproducere legislativă.

Aplicație de seminar. Studenții primesc un dosar privind introducerea unui sistem automat de verificare a eligibilității pentru un program public conectat la un instrument european. În echipe, identifică sursele și versiunile aplicabile, separă obligațiile Uniunii de cele naționale, construiesc arborele competență–act–efect–remediu, aplică testul articolului 51 din Cartă și testul de proporționalitate, apoi redactează o explicație pentru public de maximum 300 de cuvinte. Echipele de drept argumentează temeiul și remediile; cele de jurnalism verifică afirmațiile și titlul; cele de matematică examinează indicatorii de eroare și distribuția riscului; cele de informatică evaluează datele, accesul, explicabilitatea și securitatea.

Produs de învățare. Fișă de analiză juridico-interdisciplinară de 3–4 pagini, intitulată „De la norma europeană la efectul asupra persoanei”, structurată în șase secțiuni: surse și versiuni; competență și temei juridic; tipul actului și efectele sale; valori și principii; drepturi și testul limitării; remedii, indicatori și comunicare publică. Concluzia trebuie să distingă certitudinile, interpretările și informațiile care necesită verificare suplimentară.

Subiecte de autoevaluare

1. Construiți o schemă a izvoarelor dreptului Uniunii și explicați diferența dintre tratate, Cartă, protocoale, acorduri internaționale, regulamente, directive, decizii, recomandări și acte delegate. Arătați de ce temeiul juridic nu este o simplă formalitate.
2. Comparați aplicabilitatea directă, efectul direct, prioritatea, interpretarea conformă și răspunderea statului. Soluționați un caz în care o directivă netranspusă este invocată într-un litigiu și precizați părțile, termenul și remediul.
3. Aplicați principiile atribuirii, subsidiarității și proporționalității unei propuneri de reglementare europeană privind un serviciu digital transfrontalier. Formulați indicatorii și dovezile necesare pentru fiecare etapă.
4. Explicați conținutul articolului 2 TUE și comparați articolul 7, acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, ciclul privind statul de drept și

condiționalitatea bugetară. Indicați funcția și limitele fiecărui mecanism.

5. Elaborați un test privind aplicarea Cartei într-o situație care implică date personale, nediscriminare și o decizie automatizată. Distingeți protecția oferită de Cartă, Convenția europeană și dreptul Republicii Moldova.

Recomandări pentru lucrul individual. Consultați mai întâi EUR-Lex, Jurnalul Oficial și bazele oficiale de jurisprudență; notați data, versiunea și efectul actului. Pentru fiecare problemă completați o matrice cu șase rubrici: fapt relevant, sursă, competență, normă, efect, remediu. Folosiți literatura științifică pentru interpretare și critică, nu pentru a înlocui textul juridic. În analiza informațiilor publice, verificați separat afirmația factuală, calificarea juridică și aprecierea politică. În proiectele privind Republica Moldova, delimitați obligația actuală de asociere sau preaderare de efectele care vor apărea numai după dobândirea calității de membru.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
2. European Union. (2016). Charter of Fundamental Rights of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 389–405. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT
3. European Parliament & Council of the European Union. (2020). Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. Official Journal of the European Union, L 433 I, 1–10. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj
4. HARTLEY, T. C., & TRIDIMAS, T. (2025). The foundations of European Union law: An introduction to the constitutional and administrative law of the European Union (9th ed.). Oxford University Press. https://www.uni.lu/lcel-en/news/new-publication-the-foundations-of-european-union-law-ninth-edition-by-trevor-hartley-and-takis-tridimas/
5. MUIR, E. (2023). An introduction to the EU legal order. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108757317
6. von BOGDANDY, A. (2010). Founding principles of EU law: A theoretical and doctrinal sketch. Revus, 12, 35–56. https://doi.org/10.4000/revus.131
7. MURAVIOV, V. (2019). Principles and values of the European Union as a legal basis for European integration. European Studies: The Review of Euro-

pean Law, Economics and Politics, 6(1), pp. 73–94. https://doi.org/10.2478/eustu-2022-0029

8. LUKIĆ RADOVIĆ, M. (2023). The interaction between the rule of law, fundamental rights, and the supremacy of EU law. Central European Journal of Comparative Law, 4(2), pp. 117–142. https://doi.org/10.47078/2023.2.117-142
9. BARTOLONI, M. E. (Ed.). (2022). The Charter of Fundamental Rights within the EU legal order. Editoriale Scientifica. https://editorialescientifica.it/wp-content/uploads/2022/06/M.E.-Bartoloni-edited-by-The-Charter-of-fundamental-rights-within-the-EU-legal-order.pdf
10. BENIUC, L. (2022). Angajamentele Uniunii Europene în domeniul drepturilor omului la nivel mondial. În: *Economic and legal aspects of digitalization in the context of globalization*: International Scientific Symposium, ediția a 2-a, vol. 1, pp. 213–219. USEM. https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/171929

Tema 6. ARHITECTURA INSTITUȚIONAL-POLITICĂ ȘI MECANISMELE DE REPREZENTARE ȘI DECIZIE ALE UNIUNII EUROPENE

Termeni-cheie: *cadru instituțional; echilibru instituțional; legitimitate democratică dublă; reprezentare politică; Parlamentul European; Consiliul European; Consiliul Uniunii Europene; Comisia Europeană; majoritate calificată; metoda comunitară.*

Unități de conținut

1. Fundamentele arhitecturii instituțional-politice a Uniunii Europene: cadrul instituțional, echilibrul instituțional, distribuția funcțiilor și legitimitatea democratică dublă.
2. Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene: reprezentarea statelor membre, orientarea politică, coordonarea și regulile de vot.
3. Parlamentul European: reprezentarea directă a cetățenilor, organizarea politică, funcțiile și limitele reprezentării electorale europene.
4. Comisia Europeană: promovarea interesului general al Uniunii, inițiativa, conducerea politică, expertiza administrativă și colegialitatea.
5. Reprezentarea plurală și multinivel: parlamente naționale, partide, autorități teritoriale, interese organizate, participare civică și legitimitatea deciziilor europene.

Abilități

– identifică instituțiile Uniunii Europene și delimitează instituțiile politice de organele consultative, agenții și structuri administrative;
– explică principiul echilibrului instituțional și distinge distribuția funcțională a competențelor de separația clasică a puterilor;
– diferențiază Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul Europei și atribuie corect fiecăruia componența, funcțiile și actele;
– analizează reprezentarea cetățenilor în Parlamentul European și reprezentarea statelor prin Consiliu și Consiliul European;
– explică rolul Comisiei Europene ca promotor al interesului general, titular principal al inițiativei și centru de expertiză administrativă;
– aplică regulile de majoritate calificată, unanimitate și consens la situații instituționale simple și interpretează limitele indicatorilor cantitativi ai puterii de vot;
– evaluează calitatea unei decizii europene prin criterii de competență, reprezentare, transparență, eficiență, responsabilitate și posibilitate de control;

Responsabilitate și autonomie. Studentul consultă tratatele și sursele instituționale înainte de a atribui o decizie unui actor european; verifică denumirea instituției, componența, competența, regula de vot și natura juridică sau politică a rezultatului. În activitățile individuale și de grup, studentul distinge reprezentarea de participare și responsabilizare, confruntă explicațiile concurente privind legitimitatea Uniunii, recunoaște limitele analogiilor cu statul și formulează concluzii argumentate, adaptate domeniului său profesional.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, hartă instituțională, matrice actor–interes–competență, simularea formării unei majorități, analiză de vot, studiu de caz, verificarea unei știri, interpretarea unei organigrame, analiză de rețea, dezbatere privind legitimitatea democratică și aplicații pentru drept, jurnalism, matematică, informatică și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Temele precedente au urmărit formarea și transformarea Uniunii Europene, principalele modele teoretice ale integrării, precum și fundamentele juridice și valorice care delimitează competențele și legitimează exercitarea autorității la nivel european. Tema de față deplasează analiza spre *arhitectura instituțional-politică a Uniunii Europene*, examinând modul în care aceste fundamente sunt transpuse în structuri de reprezentare, orientare politică, inițiativă, negociere și adoptare a deciziilor. Înțelegerea UE nu presupune, prin urmare, doar cunoașterea denumirilor și atribuțiilor instituțiilor, ci explicarea relațiilor dintre ele: *cine reprezintă cetățenii și statele membre, cine stabilește orientările politice, cine inițiază politicile, cine participă la adoptarea deciziilor și prin ce mecanisme este controlată exercitarea autorității.*

Arhitectura instituțională a Uniunii Europene are un caracter distinct, deoarece nu reproduce integral nici modelul clasic al separației puterilor într-un stat, nici structura unei organizații internaționale tradiționale. Potrivit articolului 13 TUE, cadrul instituțional al Uniunii cuprinde șapte instituții, care îndeplinesc funcții diferite și exprimă surse distincte de legitimitate. Parlamentul European reprezintă direct cetățenii Uniunii; Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene asigură reprezentarea statelor membre la nivelul șefilor de stat sau de guvern și, respectiv, al guvernelor naționale; Comisia Europeană promovează interesul general al Uniunii și exercită un rol esențial în inițierea, implementarea și supravegherea politicilor. Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană și Curtea de Conturi completează această arhitectură prin funcții jurisdicționale, monetare și de control financiar. Din această distribuire rezultă un sistem în care autoritatea este *partajată, interdependentă și supusă echilibrului instituțional,* nu concentrată într-o singură instituție.

O dimensiune centrală a temei este *legitimitatea democratică dublă* a Uniunii Europene. Cetățenii sunt reprezentați direct în Parlamentul European, în timp ce statele membre participă la exercitarea autorității prin Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene, guvernele fiind la rândul lor responsabile în cadrul sistemelor democratice naționale. Această structură exprimă caracterul compus al Uniunii ca ordine politică întemeiată simultan pe cetățeni și pe state. Reprezentarea europeană este însă mai largă decât aceste două circuite: parlamentele naționale, partidele politice, autoritățile regionale și locale, partenerii sociali, organizațiile profesionale, societatea civilă și cetățenii participă, prin mecanisme diferite, la formularea, contestarea sau legitimarea deciziilor. Din acest motiv, analiza instituțională trebuie să distingă între *reprezentare, participare, decizie, implementare și responsabilizare,*

fără a considera consultarea sau influența informală echivalente cu puterea juridică de a decide.

Pentru studenții facultăților non-profil, tema urmărește dezvoltarea unei înțelegeri funcționale a sistemului instituțional european. Este esențială delimitarea dintre Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul Europei, precum și diferențierea dintre instituții, organe consultative, agenții și structuri administrative. În aceeași logică, o concluzie a Consiliului European nu trebuie confundată cu un regulament sau o directivă, o propunere a Comisiei Europene nu constituie încă legislație adoptată, iar o rezoluție a Parlamentului European nu produce în toate situațiile efecte juridice obligatorii. Tema propune o grilă de analiză bazată pe identificarea actorului, interesului reprezentat, competenței, procedurii, regulii de vot, efectului deciziei și mecanismului de control.

O atenție distinctă este acordată *echilibrului dintre reprezentare și eficiența decizională.* Majoritatea calificată poate facilita adoptarea deciziilor într-o Uniune alcătuită din numeroase state, în timp ce unanimitatea protejează interesele naționale în domenii sensibile, dar poate genera blocaje. În mod similar, consolidarea rolului Parlamentului European poate întări reprezentarea directă a cetățenilor, fără a elimina legitimitatea guvernelor reprezentate în Consiliu; independența Comisiei Europene poate favoriza promovarea interesului general, dar trebuie corelată cu transparența și responsabilitatea; implicarea actorilor sociali și teritoriali poate îmbunătăți calitatea politicilor, dar accesul inegal la procesul decizional poate genera dezechilibre. Prin urmare, performanța instituțională nu poate fi apreciată printr-un singur criteriu, ci prin corelarea competenței, reprezentării, transparenței, eficienței, responsabilității și posibilității de control.

Pentru Republica Moldova, cunoașterea arhitecturii instituțional-politice a Uniunii Europene are o relevanță directă în contextul procesului de aderare. Evaluările Comisiei Europene, orientările Consiliului European, deciziile Consiliului Uniunii Europene și pozițiile Parlamentului European îndeplinesc funcții diferite și trebuie interpretate potrivit competențelor și procedurilor aplicabile. Statul candidat nu participă încă, cu drepturile unui stat membru, la formarea deciziilor în instituțiile Uniunii, însă trebuie să dezvolte capacitatea administrativă, expertiza sectorială și mecanismele interne de coordonare necesare unei participări viitoare eficiente. În această perspectivă, studierea arhitecturii instituționale contribuie la înțelegerea aderării nu doar ca proces de preluare a normelor europene, ci și ca pregătire pentru reprezentarea intereselor naționale, formarea coaliților, participarea la procesul decizional și asumarea responsabilităților inerente guvernanței europene.

6.1. Fundamentele arhitecturii instituțional-politice a Uniunii Europene: cadrul instituțional, echilibrul instituțional, distribuția funcțiilor și legitimitatea democratică dual

Articolul 13 TUE instituie un cadru alcătuit din șapte instituții: Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană și Curtea de Conturi. Finalitatea acestui cadru este promovarea valorilor și obiectivelor Uniunii, servirea intereselor sale, ale cetățenilor și ale statelor membre, precum și asigurarea coerenței, eficacității și continuității politicilor. Enumerarea nu înseamnă că toate instituțiile au aceeași natură. Primele patru formează nucleul politico-decizional, Curtea garantează interpretarea și aplicarea dreptului, Banca Centrală exercită funcții monetare în limitele tratatelor, iar Curtea de Conturi controlează gestiunea financiară [1].

În limbajul Uniunii Europene trebuie diferențiate instituțiile de *organe, oficii* și *agenții*. *Instituțiile* sunt consacrate direct de tratate și dețin funcții constituționale generale. *Organele consultative*, precum Comitetul Economic și Social European și Comitetul European al Regiunilor, oferă reprezentare și expertiză, dar nu adoptă singure legislație. *Agențiile europene* îndeplinesc sarcini tehnice, de informare, coordonare sau supraveghere în domenii determinate. Denumirea „*instituție europeană*" este folosită uneori în sens larg în presă, însă analiza juridică trebuie să precizeze categoria și competența exactă a entității.

Arhitectura Uniunii Europene este caracterizată prin distribuirea și suprapunerea funcțiilor, nu printr-o separație rigidă a puterilor. Parlamentul European și Consiliul UE exercită împreună funcția legislativă și bugetară; Comisia Europeană inițiază majoritatea actelor, execută bugetul și supraveghează aplicarea dreptului; Consiliul European stabilește orientările generale fără a legifera; Curtea de Justiție controlează legalitatea și asigură interpretarea uniformă. Acest aranjament obligă instituțiile să coopereze, dar creează și puncte de control reciproc. O analogie simplă cu „*legislativ–executiv–judiciar*" poate fi utilă introductiv, însă devine înșelătoare dacă ascunde caracterul partajat al funcțiilor [2; 3; 5].

Principiul echilibrului instituțional solicită fiecărei instituții să acționeze în limitele competențelor conferite prin tratate, cu respectarea atribuțiilor celorlalte și în spiritul cooperării loiale. *Dimensiunea juridică* vizează protejarea procedurilor și competențelor: o consultare obligatorie omisă, o delegare excesivă sau alegerea unui temei juridic greșit pot afecta validitatea actului. *Dimensiunea politică* privește echilibrarea intereselor reprezentate: cetățenii, statele, interesul general al Uniunii și exigențele legalității. *Echilibrul* nu este static; reformele tratatelor, crizele și practicile instituționale pot modifica influența relativă a actorilor fără a schimba formal textele [5].

Noțiunea de „*echilibru*” nu presupune egalitate aritmetică între instituții. Puterea depinde de domeniu, etapă și procedură. Comisia Europeană are un avantaj în configurarea agendei prin inițiativă, dar nu poate adopta singură majoritatea actelor legislative. Parlamentul European și Consiliul UE pot bloca sau modifica propunerea, însă nu o înlocuiesc liber cu un proiect complet străin de temeiul inițial. Consiliul European poate orienta decisiv prioritățile, dar nu substituie procedura legislativă. Curtea de Justiție nu formulează politici, însă interpretarea sa poate determina întinderea competențelor și efectele normelor. Puterea instituțională trebuie analizată relațional, nu printr-un clasament general.

Articolul 10 TUE exprimă legitimitatea democratică dublă. Cetățenii sunt reprezentați direct în Parlamentul European. Statele membre sunt reprezentate în Consiliul European de șefii de stat sau de guvern și în Consiliul UE de guvernele lor, care sunt responsabile democratic în fața parlamentelor naționale sau a cetățenilor. Uniunea Europeană se întemeiază, prin urmare, pe două circuite de reprezentare: unul direct european și unul indirect, mediat de democrațiile naționale. Această construcție explică de ce Parlamentul nu este unica sursă de legitimitate și de ce Consiliul nu poate fi tratat ca o simplă conferință diplomatică [1; 8].

Literatura despre „*democrația compusă*” sau „*demoi-crație*” evidențiază că Uniunea Europeană reunește simultan cetățeni individuali și popoare politice organizate în state. Reprezentarea trebuie să păstreze atât egalitatea politică a cetățenilor, cât și capacitatea colectivităților statale de a participa la decizii. Parlamentul European și Consiliul UE creează, funcțional, o structură legislativă bicameralã, dar analogia cu o federație rămâne incompletă: Consiliul UE este alcătuit din membri ai executivelor naționale, competențele Uniunii sunt atribuite, iar răspunderea politică se desfășoară pe niveluri diferite [8].

În cadrul Uniunii Europene coexistă două logici principale de guvernare. *Metoda comunitară* se întemeiază, în forma sa caracteristică, pe inițiativa Comisiei Europene, participarea Parlamentului European și a Consiliului UE la adoptarea actelor legislative, utilizarea majorității calificate în numeroase domenii și controlul jurisdicțional exercitat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. *Metoda interguvernamentală* acordă un rol predominant guvernelor statelor membre și utilizează într-o măsură mai mare consensul sau unanimitatea, menținând mai restrânsă intervenția instituțiilor supranaționale. În practică, cele două metode nu funcționează separat, ci se combină în diferite configurații instituționale. Martinelli și Cavalli consideră această coexistență una dintre particularitățile arhitecturii europene, în cadrul căreia exercitarea autorității comune se realizează cu participarea indispensabilă a statelor membre [2].

Guvernanța multinivel desemnează distribuirea autorității și responsabilităților între nivelurile european, național, regional și local, precum și participarea unor ac-

tori publici și privați la elaborarea și aplicarea politicilor. Astfel, o directivă poate fi inițiată și adoptată la nivelul Uniunii, transpusă în dreptul intern, aplicată de autorități naționale sau teritoriale și supusă controlului instanțelor naționale, care pot coopera cu Curtea de Justiție prin mecanismele prevăzute de dreptul UE. Niciun nivel nu controlează, prin urmare, întregul proces decizional și de implementare. Această structură favorizează coordonarea și adaptarea politicilor la contexte diferite, dar poate genera și o dispersare a responsabilității, ceea ce face mai dificilă identificarea actorului răspunzător pentru anumite rezultate.

Pentru analiza instituțională este necesară delimitarea dintre *reprezentare, decizie, implementare și control.* Reprezentarea indică interesele și actorii ale căror poziții sunt introduse în procesul decizional; decizia stabilește instituțiile competente și regulile de adoptare; implementarea privește transformarea normelor și politicilor în acțiuni concrete; controlul verifică legalitatea, conformitatea, performanța și responsabilitatea actorilor implicați. Din această perspectivă, o concluzie a Consiliului European nu este echivalentă cu un regulament, un aviz al Comitetului European al Regiunilor nu constituie un drept de veto, iar declarația unui comisar nu reprezintă în mod automat poziția colegială a Comisiei Europene. Precizia în identificarea instituției, competenței și naturii actului reprezintă o condiție a analizei academice și a informării publice corecte.

Abordată istoric, arhitectura instituțională s-a dezvoltat prin acumulare. Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului a introdus un nucleu supranațional, Tratatele de la Roma au generalizat cadrul, alegerile directe au consolidat reprezentarea cetățenilor, iar reformele de la Maastricht și Lisabona au extins participarea Parlamentului și au formalizat Consiliul European. Fiecare etapă a adăugat competențe și proceduri fără a elimina complet modelele anterioare. Rezultatul este o structură stratificată, în care noile funcții se suprapun rutinei instituționale existente și produc dependență de cale [2]. Pe lângă tratate, funcționarea este influențată de regulamentele interne, acordurile interinstituționale, cutume și practici politice. Un acord între Parlamentul European, Consiliul UE și Comisia Europeană poate organiza schimbul de informații, programarea sau cooperarea, dar nu poate modifica tratatele. Practica consensului, reuniunile informale și dialogul tehnic pot determina rezultatul înaintea votului formal.

Independența instituțională are conținut diferit. Comisia Europeană și membrii ei nu primesc instrucțiuni naționale; Banca Centrală Europeană este protejată de presiunea politică în exercitarea mandatului monetar; Curtea de Justiție și Curtea de Conturi au garanții specifice. Independența nu este privilegiu personal, ci mecanism de protejare a funcției, care trebuie asociată cu numirea transparentă, incompatibilități, motivarea deciziilor, control jurisdicțional sau financiar și obligația de raportare. În lipsa acestor garanții, independența poate fi percepută drept izolare tehnocratică.

Delegarea către agenții și structuri specializate răspunde complexității tehnice a politicilor. Agențiile pot colecta date, coordona autorități, emite evaluări sau adopta anumite decizii în limite precise. Totuși, instituțiile create de tratate nu pot transfera discreție politică nelimitată unor organisme secundare, deoarece s-ar modifica echilibrul și responsabilitatea. Analiza delegării urmărește temeiul, obiectul, criteriile, controlul și căile de atac [5]. Crizele scot în evidență diferența dintre competența formală și capacitatea politică. Consiliul European poate deveni centrul coordonării, Comisia Europeană poate proiecta instrumente noi, iar Banca Centrală Europeană poate utiliza marja oferită de mandat. Soluțiile urgente pot consolida executivul și reduce timpul deliberării. După criză trebuie evaluat dacă măsura a fost temporară, dacă a creat precedent și cum a fost restabilit controlul. Arhitectura instituțională este, astfel, atât o distribuție de competențe, cât și un mecanism de adaptare sub constrângeri.

Jurisprudența Curții de Justiție a UE a transformat echilibrul instituțional într-o garanție aplicabilă. Curtea a protejat dreptul Parlamentului European de a participa la procedurile prevăzute, a limitat delegarea discreției și a examinat respectarea rolului Comisiei Europene în inițiativă. Aceste cauze arată că procedura nu este formalitate. Participarea unei instituții asigură introducerea unei perspective legitime în decizie; excluderea ei poate afecta actul chiar dacă obiectivul politic este acceptabil [3].

Autoritatea instituțiilor poate fi clasificată în autoritate de agendă, de adoptare, de implementare, de interpretare și de control. Comisia Europeană domină inițiativa în multe domenii, Parlamentul European și Consiliul UE dețin puterea de adoptare, administrațiile europene și naționale implementează, iar instanțele interpretează. Clasificarea previne folosirea generică a termenului „putere”. Un actor poate avea influență mare asupra agendei și competență redusă asupra textului final, sau invers. Într-un model de rețea, tipul legăturii este la fel de important ca existența ei.

Consistența politicilor este o altă funcție a cadrului instituțional. Domeniile economice, sociale, digitale și externe se intersectează, iar o instituție sectorială poate urmări obiective care intră în tensiune cu altele. Coordonarea interservicii, Consiliul Afaceri Generale și programarea comună încearcă să reducă fragmentarea. Coerența nu înseamnă eliminarea conflictului, ci explicitarea priorităților și soluționarea lor prin proceduri legitime. Un sistem fără conflict vizibil poate ascunde decizii luate fără reprezentare suficientă.

Evaluarea democratică a arhitecturii trebuie să coreleze reprezentarea cu eficiența. Un număr mai mare de actori poate lărgi participarea și controlul, dar poate încetini acordul și favoriza compromisuri greu de explicat. Concentrarea deciziei poate accelera reacția, dar reduce punctele de verificare. Nu există un raport optim universal, care depinde de domeniu, urgență și intensitatea efectelor asupra dreptu-

rilor. Criteriul academic este justificarea distribuției: de ce această instituție, această majoritate și acest nivel sunt adecvate problemei analizate [8; 9].

Tabelul 1. Instituțiile Uniunii și logica funcțională a reprezentării

Instituție	Baza principală a legitimității / funcției	Rol dominant	Precizare necesară
Parlamentul European	Cetățenii Uniunii, prin alegeri directe	Legislativ, bugetar, deliberativ și de control politic	Nu formează singur un guvern european și nu deține inițiativa legislativă generală.
Consiliul European	Șefii de stat sau de guvern, responsabili național	Orientare politică generală, impuls strategic și soluționarea blocajelor majore	Nu exercită funcții legislative.
Consiliul UE	Guvernele statelor membre	Co-legislator, autoritate bugetară, coordonare și decizie sectorială	Componența se schimbă după domeniu; nu este Consiliul Europei.
Comisia Europeană	Interesul general al Uniunii și independența colegială	Inițiativă, executare, supraveghere și coordonare	Comisarii nu reprezintă instrucțiunile guvernelor naționale.
CJUE / BCE / Curtea de Conturi	Legalitate, stabilitate monetară și gestiune financiară	Garanții juridice, monetare și de audit	Sunt instituții ale Uniunii, dar nu organe de reprezentare electorală.

6.2. Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene: reprezentarea statelor membre, orientarea politică, coordonarea și regulile de vot

Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene reprezintă statele membre, dar au componențe, funcții și rezultate distincte. Consiliul European reunește șefii de stat sau de guvern, președintele său și președintele Comisiei; Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate participă la lucrări. Consiliul UE reunește câte un reprezentant al fiecărui stat la nivel ministerial, abilitat să angajeze guvernul și să voteze. Consiliul Europei, organizație internațională separată, nu este instituție a Uniunii. Confuzia celor trei denumiri este una dintre cele mai frecvente erori în comunicarea publică europeană [1; 3; 4].

Consiliul European oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării și definește orientările și prioritățile politice generale, care nu exercită funcții legislative. Aceas-

tă limită este esențială: liderii pot conveni asupra unei direcții - de exemplu, lansarea unei priorități strategice sau solicitarea unei inițiative - dar adoptarea normelor trebuie să urmeze procedurile tratatelor. Concluziile Consiliului European au o autoritate politică ridicată, însă nu sunt, prin natura lor, echivalente regulamentelor sau directivelor. În anumite situații, Consiliul European adoptă decizii juridice prevăzute expres de tratate, inclusiv în materie de numiri sau organizare instituțională.

Președintele Consiliului European este ales pentru un mandat de doi ani și jumătate, reînnoibil o dată. Acesta pregătește și conduce reuniunile, facilitează coeziunea și consensul, raportează Parlamentului și asigură, la nivelul său, reprezentarea externă în domeniul politicii externe și de securitate comune, fără a afecta atribuțiile Înaltului Reprezentant. Președinția permanentă oferă continuitate, dar nu transformă funcția într-o președinție executivă comparabilă cu cea a unui stat. Autoritatea depinde de capacitatea de mediere și de încrederea liderilor naționali.

Consiliul European decide, de regulă, prin consens. Consensul nu este identic cu unanimitatea ca vot formal: el exprimă absența unei opoziții explicite și este adesea obținut prin negocierea formulărilor. În cazurile în care tratatele prevăd vot, se aplică majoritatea simplă, calificată sau unanimitatea, iar președintele Consiliului European și președintele Comisiei nu votează. Practica consensului favorizează acceptarea comună, dar poate produce texte ambigue și poate acorda o influență mai mare actorilor care pot bloca acordul.

Rolul Consiliului European a crescut în momente de criză, când este necesară coordonarea rapidă a unor politici cu implicații distributive sau constituționale. Această centralitate poate îmbunătăți capacitatea de orientare, dar ridică probleme privind transparența, controlul parlamentar și concentrarea puterii executive. Smulders și Eisele observă că interpretarea largă a funcției de impuls și orientare a contribuit la o anumită ierarhizare politică a executivului european, chiar dacă tratatele mențin echilibrul instituțional și competențele formale ale Comisiei, Parlamentului și Consiliului [5].

Consiliul Uniunii Europene exercită, împreună cu Parlamentul European, funcțiile legislativă și bugetară și îndeplinește funcții de definire a politicilor și coordonare. Nu este o instituție compusă din membri permanenți unici: miniștrii participă în formațiunea relevantă pentru domeniul discutat. Consiliul Afaceri Generale asigură coerența lucrărilor și pregătește reuniunile Consiliului European, iar Consiliul Afaceri Externe este prezidat de Înaltul Reprezentant. Celelalte formațiuni sunt conduse prin sistemul președințiilor rotative.

Președinția rotativă a Consiliului UE este exercitată de statele membre pe perioade de șase luni, în grupuri de trei state care elaborează un program comun pe optsprezece luni. Președinția organizează reuniunile, conduce negocierile și caută

compromisuri. Aceasta nu poate impune unilateral rezultatul, dar deține avantaje de informare și mediere. Eficiența sa depinde de neutralitate, pregătire administrativă și capacitatea de a identifica o formulă acceptabilă. În evaluarea unei președinții trebuie separate prioritățile anunțate de dosarele efectiv finalizate și de contribuția altor instituții.

Lucrările Consiliului UE sunt pregătite printr-o structură densă de grupuri de lucru, comitete și Comitetul Reprezentanților Permanenți – COREPER. Reprezentanții permanenți și experții naționali soluționează numeroase aspecte tehnice înainte ca dosarul să ajungă la miniștri. Cercetarea lui Häge arată că o parte importantă a acordului se formează la nivel preparator, iar gradul de implicare ministerială variază după salienta politică și incertitudinea dosarului [6]. Aceasta nu elimină răspunderea guvernelor: decizia aparține Consiliului UE, iar delegarea tehnică trebuie urmărită prin mandate și raportare.

Consiliul Uniunii Europene adoptă decizii prin *majoritate calificată*, *unanimitate* sau *majoritate simplă*, în funcție de temeiul juridic și de procedura aplicabilă. *Majoritatea calificată* constituie regula generală în cazurile în care tratatele nu prevăd o modalitate diferită de vot. În configurația actuală a Uniunii, atunci când Consiliul decide la propunerea Comisiei Europene sau a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, este necesară susținerea a cel puțin *55% dintre statele membre,* reprezentând *minimum 65% din populația Uniunii.* Minoritatea de blocaj trebuie să cuprindă cel puțin patru state membre. Atunci când propunerea nu provine de la Comisie sau de la Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, pragul necesar este de *cel puțin 72% dintre statele membre*, reprezentând *minimum 65% din populația Uniunii*. Sistemul dublei majorități urmărește astfel să combine principiul reprezentării statelor cu ponderea demografică a acestora [1].

Unanimitatea se menține în domenii considerate deosebit de sensibile, între care anumite aspecte ale fiscalității, politica externă și de securitate comună, aderarea unor noi state și unele proceduri de revizuire a tratatelor. Această regulă protejează capacitatea fiecărui stat de a-și apăra interesele fundamentale, dar poate favoriza blocajul decizional și compromisul minimal. *Majoritatea simplă* este utilizată în principal pentru chestiuni procedurale și organizatorice. Alegerea regulii de vot are, prin urmare, consecințe politice importante: influențează strategiile de negociere, formarea coalițiilor și capacitatea Uniunii de a adopta decizii. Puterea efectivă a unui stat nu poate fi dedusă exclusiv din dimensiunea populației sau din existența formală a unui drept de veto, deoarece depinde și de interesele urmărite, capacitatea de negociere, poziția în diferite coaliții și posibilitatea construirii unor compromisuri între dosare. Indicatorii matematici ai puterii de vot pot evidenția probabilitatea ca

un stat să fie decisiv într-o coaliție, dar trebuie completați prin analiza calitativă a preferințelor și alianțelor politice.

Consiliul UE este uneori caracterizat drept *„camera statelor"* într-o arhitectură legislativă europeană cu trăsături bicamerale, deoarece exercită funcția legislativă împreună cu Parlamentul European și reprezintă guvernele statelor membre. Analogia este însă limitată. Membrii Consiliului sunt reprezentanți ai executivelor naționale, nu parlamentari aleși pentru o cameră legislativă europeană, iar responsabilitatea lor politică se exercită în principal în sistemele democratice naționale. În plus, componența Consiliului UE variază în funcție de domeniul politicii analizate, iar o mare parte a activității de pregătire este realizată de administrațiile naționale, grupurile de lucru și COREPER. Aceste particularități explică atât nivelul ridicat de expertiză și legătura directă cu implementarea politicilor, cât și dificultatea atribuirii clare a responsabilității politice. În cadrul deliberărilor legislative, dezbaterile și voturile Consiliului UE sunt publice, în timp ce alte activități sunt supuse unor regimuri diferențiate de transparență. Totodată, votul formal este frecvent precedat de eforturi pentru obținerea unui consens cât mai larg, chiar și atunci când majoritatea calificată ar fi suficientă pentru adoptarea deciziei. Această *cultură a consensului* poate facilita acceptarea și implementarea ulterioară a deciziilor și poate limita izolarea unor state membre. În același timp, negocierea informală și consensul extins pot reduce vizibilitatea diferențelor dintre pozițiile naționale și pot face mai dificilă identificarea responsabilității pentru rezultatul final.

Pentru Republica Moldova, Consiliul UE și Consiliul European au relevanță diferită în procesul de aderare. Consiliul European formulează orientările politice majore și confirmă etape strategice, iar Consiliul UE adoptă poziții și decizii în cadrul procedurilor prevăzute. Comisia Europeană furnizează evaluări și recomandări, însă statele membre decid în Consiliu UE asupra multor momente cheie. Administrația unui stat candidat trebuie să urmărească atât dialogul cu instituțiile comune, cât și formarea preferințelor în capitalele naționale, fără a reduce procesul la relații bilaterale.

Fiecare stat își pregătește poziția în Consiliu UE printr-un mecanism național de coordonare. Ministerul de resort, reprezentanța permanentă, ministerul afacerilor externe, centrul guvernului și uneori parlamentul contribuie la mandat. Calitatea poziției depinde de informații, consultarea actorilor și coerența dintre domenii. Un ministru nu negociază izolat la Bruxelles, ci într-un lanț administrativ. Pentru un stat candidat, dezvoltarea acestui lanț înainte de aderare este esențială, deoarece participarea eficientă presupune reacții rapide la documente și capacitatea de a formula compromisuri.

Agenda Consiliului distinge, în practica de lucru, puncte asupra cărora acordul a fost obținut la nivel pregătitor și puncte care necesită dezbatere politică. Această

clasificare arată cât de multă decizie este pregătită înaintea reuniunii ministeriale. Totuși, aprobarea formală nu este simplă ceremonie: guvernele păstrează posibilitatea de a ridica problema, iar anumite dosare sunt menținute la nivel politic tocmai din cauza costurilor distributive. Häge demonstrează că delegarea către comitete variază între sectoare și depinde de incertitudine și importanță [6].

Dubla majoritate urmărește să împiedice atât dominația unei coaliții de state mici cu populație redusă, cât și adoptarea de către câteva state foarte populate. Pragul statelor protejează pluralitatea teritorială, iar pragul populației reflectă cetățenii. Minoritatea de blocaj de cel puțin patru state evită ca trei state mari să blocheze singure o măsură. Formula poate fi analizată ca intersecție a două condiții; o coaliție este câștigătoare numai dacă le îndeplinește simultan. Calculul trebuie realizat cu populațiile oficiale aplicabile anului votului.

Comportamentul Consiliului UE este mai consensual decât sugerează frecvența majorității calificate. Guvernele caută adesea un acord mai larg pentru a facilita implementarea și pentru a evita izolarea repetată. „*Cultura consensului*" nu elimină umbra votului: posibilitatea de a forma majoritatea determină concesiile și îi poate convinge pe opozanți să accepte un compromis. Diferența dintre votul juridic și negocierea politică este importantă pentru interpretarea declarațiilor potrivit cărora o decizie a fost „*unanim susținută*".

Influența statelor depinde și de resursele administrative. Expertiza sectorială, stabilitatea echipelor, capacitatea de a redacta texte și relațiile cu alte delegații pot compensa parțial dimensiunea redusă. Statele mari dispun de rețele și piețe importante, dar pot întâmpina neîncredere dacă încearcă să domine. Președinția și Secretariatul General pot funcționa ca intermediari. Pentru Republica Moldova, lecția este că puterea viitoare în Consiliul UE nu va rezulta exclusiv din numărul de voturi, ci din pregătire, alianțe și credibilitatea implementării.

Într-un exercițiu de calcul, o coaliție poate îndeplini pragul de 55% al statelor, dar nu și 65% din populație; alta poate reprezenta o populație mare, dar prea puține state. Ambele eșuează. Această logică împiedică interpretarea majorității ca simplă sumă de voturi. Calculatorul oficial al Consiliului UE este util pentru verificare, dar rezultatul juridic depinde și de participarea efectivă a statelor, de existența unor derogări și de faptul că propunerea provine de la Comisia Europeană sau de la Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate [4].

Răspunderea ministrului în Consiliul UE este în principal națională. Parlamentul UE, mass-media și alegătorii pot cere explicații privind mandatul și votul, dar informația despre negociere este adesea dispersată. Publicarea pozițiilor naționale înaintea negocierii poate crește transparența, însă poate reduce spațiul compromisului. Un control eficient combină orientări ex ante, acces la documente și evaluare

ex post, fără a transforma negociatorul într-un executant incapabil să reacționeze la propuneri noi. Consiliul UE are și rol de coordonare între politicile naționale, inclusiv prin recomandări, orientări și schimburi de bune practici. Aceste rezultate pot fi nelegislative, dar influențează prioritățile și evaluarea performanței. Natura lor trebuie stabilită după temei și formulare: o recomandare nu creează aceleași obligații ca un regulament, însă poate produce presiune politică și reputațională. Pentru comunicarea publică, diferența dintre obligație juridică, angajament politic și coordonare voluntară este esențială.

Voturile publicate trebuie interpretate împreună cu momentul în care au fost exprimate. Un stat care votează în favoare poate fi obținut anterior concesii importante, iar o abținere poate avea efect diferit în unanimitate și majoritate calificată. Declarațiile anexate explică uneori rezervele sau interpretarea națională. Pentru un set de date, categoriile „*pentru*", „*împotrivă*", „*abținere*" și „*neparticipare*" nu sunt interschimbabile. Metadatele privind procedura și temeiul juridic sunt necesare pentru comparații valide.

Tabelul 2. Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene: delimitare funcțională

Criteriu	Consiliul European	Consiliul Uniunii Europene	Eroare de evitat
Componență	Șefi de stat sau de guvern, președinte propriu, președintele Comisiei	Miniștri ai statelor, în formațiuni sectoriale	Atribuirea aceleiași componențe ambelor instituții.
Funcție centrală	Impuls și orientare politică generală; gestionarea marilor compromisuri	Co-legiferare, buget, coordonare și decizii sectoriale	Prezentarea Consiliului European ca legislator.
Conducere	Președinte ales pentru 2,5 ani, reînnoibil o dată	Președinție rotativă; Afaceri Externe – Înaltul Reprezentant	Confundarea președinției permanente cu cea rotativă.
Regulă uzuală	Consens, cu vot în cazurile prevăzute de tratate	Majoritate calificată, unanimitate sau majoritate simplă	Folosirea termenilor „*consens*" și „*unanimitate*" ca sinonime absolute.
Rezultat	Concluzii politice și anumite decizii juridice	Acte legislative, poziții, decizii și concluzii sectoriale	Confundarea concluziilor cu regulamentele sau directivele.

6.3. Parlamentul European: reprezentarea directă a cetățenilor, organizarea politică, funcțiile și limitele reprezentării electorale europene

Parlamentul European este instituția în care cetățenii Uniunii Europene sunt reprezentați direct. Membrii sunt aleși prin vot universal direct pentru un mandat de cinci ani. Legislatura 2024–2029 are 720 de membri, repartizați între state prin proporționalitate degresivă: statele mai populate dețin mai multe locuri, dar raportul dintre populație și mandat favorizează statele mai mici. Tratatele stabilesc o limită de 750 de membri plus președintele, minimum șase locuri pentru un stat și maximum 96 [1].

Proporționalitatea degresivă exprimă compromisul dintre egalitatea cetățenilor și egalitatea politică a statelor. Un vot nu are exact aceeași „*greutate*" în toate statele, deoarece Uniunea protejează și reprezentarea colectivităților naționale. Lehmann și literatura privind designul electoral arată că tensiunea dintre vocea egală și vocea efectivă nu poate fi eliminată complet. Orice reformă trebuie să precizeze ce valoare prioritizează: egalitatea numerică, incluziunea teritorială, funcționarea instituției sau acceptarea de către state [11].

Alegerile europene se desfășoară după principii comune, dar în cadrul unor sisteme electorale naționale. Reprezentarea proporțională este obligatorie, însă circumscripțiile, pragurile și procedurile de candidatură diferă. Acest caracter mixt facilitează adaptarea la tradițiile naționale, dar menține campaniile centrate adesea pe partide și teme interne. Electoratul poate folosi alegerile pentru a evalua guvernul național, iar legătura dintre vot și direcția executivă europeană rămâne mai indirectă decât într-un sistem parlamentar național. După alegere, deputații se organizează în grupuri politice transnaționale, nu în delegații naționale oficiale. Grupurile reunesc familii ideologice, coordonează poziții, distribuie responsabilități și influențează agenda, care nu elimină diferențele naționale: pe unele dosare, interesul teritorial sau partidul național poate prevala asupra disciplinei grupului. Pentru analiza unui vot trebuie verificată simultan afilierea europeană, partidul național, comisia de specialitate și contextul politic.

Organizarea Parlamentului European cuprinde președintele, Biroul, Conferința președinților, comisiile parlamentare, delegațiile și secretariatul. Comisiile pregătesc lucrările plenului, desemnează raportori și elaborează amendamente. Specializarea permite examinarea tehnică a dosarelor, dar crește dependența de expertiză și de accesul la informații. Plenul rămâne autoritatea, care adoptă pozițiile, iar activitatea comisiilor trebuie urmărită pentru a înțelege formarea lor.

Parlamentul European exercită, împreună cu Consiliul UE, *funcțiile legislativă* și *bugetară*. *În procedura legislativă ordinară*, cele două instituții trebuie să ajungă

la un text comun; niciuna nu poate adopta singură actul. Parlamentul Europeană aprobă bugetul împreună cu Consiliul UE, participă la proceduri legislative speciale și își dă consimțământul pentru anumite acorduri și decizii. *Funcția politică* a Parlamentului European include alegerea președintelui Comisiei Europene, votul de aprobare asupra Colegiului Comisiei, întrebări, audieri, anchete și posibilitatea unei moțiuni de cenzură. Aceste instrumente creează o relație de responsabilitate, dar nu reproduc integral raportul dintre majoritate și guvern într-un stat. Comisia nu se sprijină pe o coaliție parlamentară stabilă în toate domeniile, iar Consiliul European și Consiliul UE rămân centre executive și legislative autonome.

Mair și Thomassen menționează că dezbaterea privind „*deficitul democratic*" trebuie să distingă între reprezentarea preferințelor și controlul guvernării. Partidele și alegerile pot transmite orientări politice, chiar dacă Uniunea Europeană nu are un sistem clasic de guvernare de partid. Paradoxal, absența unei majorități guvernamentale rigide poate facilita compromisuri transpartinice, dar slăbește posibilitatea alegătorului de a sancționa o singură echipă pentru rezultatul global [7]. Calitatea reprezentării nu se reduce la organizarea alegerilor. Reprezentarea procedurală vizează corectitudinea selecției și egalitatea accesului; reprezentarea descriptivă examinează în ce măsură instituția reflectă diversitatea populației; reprezentarea substanțială privește acțiunea în interesul cetățenilor; reprezentarea simbolică se referă la încredere și sentimentul de apartenență. Aceste dimensiuni pot evolua diferit. O instituție poate fi juridic aleasă corect, dar percepută ca îndepărtată sau dificil de înțeles.

Parlamentul European operează într-un spațiu multilingv și transnațional. Traducerea și interpretarea permit participarea în limbile oficiale, contribuind la egalitatea politică, însă cresc costurile și complexitatea. Comunicarea publică trebuie să transforme documentele tehnice în explicații accesibile fără a simplifica excesiv. Proporționalitatea degresivă poate fi reprezentată prin raportul populație/mandat, iar puterea grupurilor prin combinațiile necesare pentru majoritate. Totuși, modelele trebuie să țină cont de absențe, voturi secrete, coeziunea variabilă a grupurilor și reguli diferite privind majoritatea membrilor sau a voturilor exprimate. Reprezentarea europeană este influențată de partidele naționale, care selectează majoritatea candidaților și structurează campaniile. Partidele politice europene contribuie la formarea conștiinței politice și exprimarea voinței cetățenilor, dar legătura lor organizațională cu alegătorii este mai slabă decât a partidelor naționale. Propunerile privind liste transnaționale urmăresc crearea unei competiții europene mai vizibile; criticii invocă distanța față de circumscripțiile naționale și dificultatea asigurării pluralismului teritorial.

Parlamentul European este și punct de acces pentru organizații profesionale, societatea civilă, experți și cetățeni. Audierile, intergrupurile, petițiile și consultările

pot introduce probleme neglijate. Accesul nu este însă egal: organizațiile cu resurse și prezență la Bruxelles pot furniza informații mai rapid decât grupurile dispersate. Transparența întâlnirilor și pluralitatea surselor sunt condiții pentru ca expertiza să completeze, nu să substituie, reprezentarea democratică [10].

Pentru Republica Moldova, Parlamentul European nu decide singur aderarea, dar contribuie la dezbaterea politică, adoptă rezoluții, exercită funcții bugetare și acordă consimțământul în situațiile prevăzute. Rezoluțiile pot avea importanță politică fără a produce aceleași efecte ca actele legislative. Comunicarea corectă trebuie să precizeze natura documentului și locul său în ansamblul decizional. Instituțiile naționale și societatea civilă pot utiliza dezbaterile parlamentare pentru a înțelege preocupările grupurilor politice și standardele de evaluare.

Parlamentul European a evoluat de la o adunare cu funcții consultative la un colegislator și actor bugetar. Extinderea competențelor a fost justificată prin necesitatea de a însoți transferul de autoritate la nivel european cu reprezentare directă. Puterea sa nu a crescut uniform, deoarece în unele domenii participă pe poziție egală cu Consiliul UE, în altele este consultat sau își dă consimțământul. Evaluarea trebuie făcută după temeiul juridic al dosarului, nu după o afirmație generală despre „puterea Parlamentului".

Raportorul parlamentar pregătește poziția Comisiei, iar raportorii alternativi coordonează grupurile politice. Amendamentele pot proveni de la grupuri, deputați sau compromisuri negociate. Aceste roluri concentrează expertiză și responsabilitate, dar pot crea dependență de un număr mic de actori. Pentru verificarea unui dosar se compară proiectul de raport, amendamentele, votul comisiei și poziția plenului. Negocierile interinstituționale tripartite cu Consiliul UE și Comisia Europeană pot accelera acordul, însă ridică întrebări privind vizibilitatea deliberării.

Coalițiile parlamentare sunt flexibile. Grupurile pro-integrare pot forma majorități largi în chestiuni instituționale, în timp ce politicile economice, de mediu sau migrație produc alinieri diferite. Nu există o singură „majoritate europeană" stabilă pentru toate dosarele. Analiza prin axa stânga–dreapta trebuie completată cu poziția față de integrare, interesele naționale și disciplina grupului. Un model cu două dimensiuni poate explica mai bine votul decât o clasificare ideologică unică. Reprezentarea presupune comunicare între mandat și acțiune. Deputatul primește solicitări de la alegători, partid, grup, organizații și autorități, dar mandatul său este liber, nu imperativ, inclusiv trebuie să cântărească interesul general și angajamentele politice. Platformele digitale facilitează contactul și monitorizarea, însă pot favoriza campanii coordonate sau mesaje automate. Numărul de e-mailuri nu este măsură suficientă a preferinței sociale; sursa, diversitatea și argumentele trebuie evaluate.

Legitimitatea Parlamentului European este influențată de participarea electorală și de capacitatea alegătorilor de a identifica alternativele. O participare re-

dusă nu anulează mandatul juridic, dar semnalează distanță sau competiție slabă. Creșterea participării poate reflecta mobilizarea proeuropeană sau eurosceptică. Pentru o analiză corectă se compară tendințe între alegeri și state, evitând concluzii dintr-un singur procent. Datele electorale trebuie însoțite de informații despre reguli, vârstă de vot și context. Numărul de mandate al fiecărui stat este stabilit pentru legislatură printr-o decizie europeană, în limitele tratatului. Repartizarea nu rezultă dintr-o formulă automată unică, ceea ce permite adaptarea la schimbări demografice și politice, dar impune justificare. Analiza poate compara populația, mandate și raportul cetățeni/mandat. Concluzia nu trebuie formulată ca acuzație simplă de inegalitate: proporționalitatea degresivă este o alegere constituțională care protejează și pluralitatea statelor [1].

Comisiile parlamentare întreține relații cu parlamentele naționale, experți, agenții și societatea civilă. Această deschidere poate crește calitatea, dar generează un volum mare de informații. Raportorul trebuie să distingă datele verificabile de pozițiile de interes. În cercetarea academică, influența se urmărește prin modificarea textelor, acces și convergența argumentelor, nu doar prin prezența la audiere. O organizație poate fi frecvent consultată fără ca solicitările sale să fie acceptate. Parlamentul European acordă consimțământul pentru anumite numiri și acorduri și poate refuza Colegiul Comisiei Europene în ansamblu. Audierile candidaților la funcția de comisar verifică competența, independența și programul. Parlamentul nu numește individual fiecare comisar printr-un vot juridic separat, dar evaluările comisiilor pot determina retragerea sau schimbarea portofoliului. Această practică arată cum influența politică poate depăși formularea minimală a competenței formale.

Monitorizarea digitală a Parlamentului European poate îmbunătăți responsabilitatea numai dacă datele sunt explicate. Un clasament al „activității” bazat pe numărul de intervenții, amendamente sau întrebări favorizează cantitatea și poate ignora calitatea. Un indicator compozit trebuie să precizeze ponderile și să evite compararea funcțiilor diferite. Evaluarea reprezentării include prezența, activitatea în comisie, raportarea, voturile și comunicarea cu alegătorii, dar niciun indicator nu oferă singur verdictul asupra performanței.

Tabelul 3. Parlamentul European: mecanisme de reprezentare și funcții

Dimensiune	Mecanism	Contribuție	Limită / risc
Electorală	Alegeri directe, reprezentare proporțională, locuri repartizate degresiv	Legitimitate directă și pluralism politic	Greutate inegală a votului și campanii predominant naționale.

Dimensiune	Mecanism	Contribuție	Limită / risc
Partinică	Grupuri politice europene și partide naționale	Agregarea preferințelor și formarea coaliților	Legătura europeană cu alegătorul poate rămâne indirectă.
Deliberativă	Comisii, raportori, dezbateri și amendamente	Specializare, argumentare publică și negociere	Complexitate tehnică și dependență de expertiză.
Decizională	Codecizie și autoritate bugetară împreună cu Consiliul	Integrarea vocii cetățenilor în actele obligatorii	Necesitatea compromisului poate estompa responsabilitatea.
Participativă	Petiții, audieri, dialog cu societatea civilă	Introducerea problemelor și experiențelor sociale	Acces inegal al organizațiilor și riscul influenței disproporționate.

6.4. Comisia Europeană: promovarea interesului general al Uniunii, inițiativa, conducerea politică, expertiza administrativă și colegialitatea

Comisia Europeană promovează interesul general al Uniunii și adoptă inițiativele necesare realizării acestuia. În limitele competențelor conferite prin tratate, Comisia asigură aplicarea dreptului UE, supraveghează respectarea obligațiilor asumate de statele membre, sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene, execută bugetul, gestionează programele europene și exercită funcții de coordonare, executare și reprezentare externă, cu excepțiile prevăzute în special pentru politica externă și de securitate comună. Această combinare a funcțiilor de *inițiativă, supraveghere* și *implementare* explică poziția centrală a Comisiei Europene în sistemul instituțional, fără a-i conferi însă statutul unui guvern cu competență generală [1].

Colegiul Comisiei Europene este constituit pentru un mandat de cinci ani. În configurația actuală, fiecare stat membru propune un candidat, însă, odată numiți, membrii Comisiei își exercită funcțiile în deplină independență și nu reprezintă guvernele statelor de origine. Aceștia nu pot solicita și nici primi instrucțiuni din partea autorităților naționale. Președintele Comisiei stabilește orientările politice ale instituției, organizează repartizarea portofoliilor și poate solicita demisia unui comisar în condițiile prevăzute de tratate. Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate exercită, concomitent, funcția de vicepreședinte al Comisiei, contribuind la asigurarea coerenței dintre acțiunea externă a acesteia și politica externă și de securitate a Uniunii.

Procedura de constituire a Comisiei Europene combină legitimitatea derivată din statele membre cu cea rezultată din reprezentarea democratică europeană. Consiliul European propune candidatul pentru funcția de președinte al Comisiei, ținând seama de rezultatele alegerilor pentru Parlamentul European, iar Parlamentul European îl alege. Ulterior, Consiliul UE, de comun acord cu președintele ales, adoptă lista candidaților pentru funcțiile de comisar, pe baza propunerilor statelor membre. Candidații sunt audiați de comisiile competente ale Parlamentului European, iar Parlamentul acordă votul de aprobare Colegiului în ansamblu. Comisia este apoi numită potrivit procedurii prevăzute de tratate. Acest mecanism creează un lanț interinstituțional de selecție, evaluare, legitimare și responsabilizare [1].

Independența Comisiei Europene are o funcție instituțională precisă: protejarea capacității sale de a promova interesul general al Uniunii independent de instrucțiunile punctuale ale guvernelor naționale. Independența nu este însă echivalentă cu absența responsabilității. Colegiul răspunde politic în fața Parlamentului European, actele Comisiei sunt supuse controlului jurisdicțional, gestionarea bugetului face obiectul mecanismelor de audit și descărcare bugetară, iar inițiativele legislative trebuie negociate și adoptate de instituțiile competente. Autonomia instituțională este, astfel, corelată cu obligația de motivare, transparență și control.

Principiul colegialității presupune că deciziile sunt asumate de Comisia Europeană în ansamblu, chiar dacă pregătirea unui dosar revine unui anumit comisar și serviciilor aflate în responsabilitatea sa. Colegialitatea urmărește asigurarea coerenței între portofolii și împiedică transformarea comisarilor în reprezentanți ai intereselor naționale. În plan administrativ, elaborarea deciziilor implică președintele, vicepreședinții, comisarii, cabinetele acestora, Secretariatul General și direcțiile generale. Prin urmare, înțelegerea funcționării Comisiei presupune nu numai examinarea organigramei formale, ci și urmărirea circuitului instituțional prin care sunt pregătite, coordonate și adoptate inițiativele.

Dreptul de inițiativă constituie unul dintre principalele instrumente prin care Comisia Europeană influențează agenda legislativă a Uniunii. În procesul pregătirii unei propuneri, Comisia definește problema, consultă actorii interesați, analizează opțiunile de intervenție, evaluează impactul și propune temeiul juridic, tipul actului și soluția de politică publică. Inițiativa nu este absolută, întrucât tratatele prevăd și alte mecanisme, iar Parlamentul European, Consiliul UE sau Consiliul European pot solicita Comisiei să examineze necesitatea unei acțiuni; de asemenea, inițiativa cetățenească europeană poate determina examinarea unei anumite probleme. Cu toate acestea, posibilitatea de a formula propunerea inițială conferă Comisiei Europene o importantă *capacitate de structurare a agendei și a alternativelor de politică.*

Pregătirea inițiativelor presupune utilizarea expertizei juridice, economice, sociale, științifice și tehnice. Consultările publice, studiile și evaluările de impact pot îmbunătăți fundamentarea deciziei, dar nu substituie opțiunea politică. Datele pot evidenția costurile, beneficiile și riscurile diferitelor alternative, însă alegerea între acestea implică priorități și valori. Din acest motiv, Comisia trebuie să justifice atât necesitatea intervenției la nivelul Uniunii, cât și caracterul proporțional al instrumentului ales și modalitățile prin care efectele acestuia vor fi monitorizate și evaluate.

Comisia Europeană este frecvent caracterizată drept *„gardianul tratatelor",* deoarece monitorizează respectarea dreptului Uniunii și poate iniția proceduri împotriva statelor membre care nu își îndeplinesc obligațiile. Exercitarea acestei funcții presupune imparțialitate, consecvență și evaluarea riguroasă a faptelor și a temeiului juridic. În anumite domenii, precum politica în materie de concurență, Comisia poate adopta decizii care produc efecte juridice directe asupra întreprinderilor, acestea fiind supuse controlului jurisdicțional. Autoritatea administrativă a Comisiei este, prin urmare, inseparabilă de respectarea garanțiilor procedurale, a dreptului la apărare și a obligației de motivare.

Executarea bugetului și gestionarea programelor europene conferă Comisiei Europene un rol administrativ major, însă implementarea politicilor este frecvent realizată împreună cu administrațiile statelor membre, agențiile și alte organisme competente. Comisia Europeană stabilește cadre de implementare, monitorizează funcționarea sistemelor și poate dispune, în condițiile prevăzute de dreptul Uniunii, suspendarea sau recuperarea unor fonduri, în timp ce autoritățile naționale exercită numeroase funcții de selecție, verificare și control. Din acest motiv, responsabilitatea trebuie atribuită actorului care deține competența concretă, evitând formulările generale potrivit cărora o anumită măsură ar fi fost pur și simplu „*gestionată de Bruxelles*".

Comisia Europeană exercită, de asemenea, competențe privind adoptarea *actelor delegate și a actelor de punere în aplicare,* în limitele stabilite de legislația Uniunii. Actele delegate pot completa sau modifica anumite elemente neesențiale ale unui act legislativ, în timp ce actele de punere în aplicare urmăresc asigurarea unor condiții uniforme de executare. Parlamentul European și Consiliul UE exercită mecanismele de control prevăzute pentru delegare, iar statele membre participă, în condițiile aplicabile, la controlul adoptării actelor de executare. Principiul esențial este acela că elementele fundamentale ale unei politici rămân în competența legislatorului, iar delegarea nu poate conferi Comisiei o putere discreționară nelimitată.

Dezbaterea privind „politizarea" Comisiei Europene opune două exigențe:

1) *O Comisie legată de alegerile europene* poate avea legitimitate și orientare politică mai clare;

2) *O politizare excesivă* poate slăbi percepția de imparțialitate în aplicarea tratatelor, concurenței sau monitorizării statelor.

Soluția nu este depolitizarea completă a Comisiei Europene, deoarece stabilirea priorităților este inevitabil politică, dar delimitarea transparentă între alegerea programului și aplicarea neutră a regulilor.

Relația dintre Comisie și Consiliul European este una de interdependență. Liderii statelor stabilesc priorități și pot solicita inițiative; Comisia Europeană transformă orientarea în propuneri juridice, evaluări și programe. Dacă Consiliul European ar prescrie în detaliu conținutul actelor, ar putea reduce autonomia inițiativei și echilibrul instituțional. Dacă Comisia ar ignora complet consensul politic al statelor, propunerile ar avea șanse reduse de adoptare. Cooperarea loială cere dialog fără absorbția unei instituții de către alta [5].

Relația principal–agent explică delegarea către Comisia Europeană. Statele și legislatorii beneficiază de expertiza, continuitatea și capacitatea sa de monitorizare, dar se tem de depășirea mandatului, inclusiv folosesc temeiuri juridice, comitete, raportare, control bugetar și jurisdicțional. Modelul are limite: Comisia Europeană participă la definirea propriului mandat prin inițiativă, iar „principalii" nu au preferințe unitare, deoarece este simultan agent al tratatelor, antreprenor de politici și supraveghetor al implementării.

În relația cu Republica Moldova, Comisia Europeană evaluează progresele, furnizează expertiză și propune sau administrează instrumente în limitele mandatului. Totuși, deschiderea sau închiderea etapelor de aderare implică și decizii ale statelor în Consiliul UE, iar Parlamentul European are propriile competențe. Administrația națională trebuie să identifice direcția generală competentă, documentul oficial și destinatarul recomandării, să construiască sisteme de date verificabile și să evite comunicarea unor evaluări tehnice drept decizii politice definitive.

Administrația Comisiei Europene este organizată în direcții generale și servicii, comparabile funcțional cu ministere și structuri orizontale, fără a fi identice acestora. Direcțiile generale pregătesc politici, gestionează programe și mențin relații cu administrațiile naționale. Cabinetele oferă sprijin politic comisarilor, iar Secretariatul General coordonează programarea și coerența. O propunere importantă trece prin consultări interservicii, verificare juridică și decizie colegială. Identificarea direcției responsabile ajută la găsirea documentelor și a datelor relevante.

Colegiul Comisiei Europene poate adopta decizii în reuniune sau prin proceduri scrise și de abilitare, în condițiile regulilor interne. Procedura scrisă permite adoptarea dacă niciun membru nu ridică obiecții într-un termen, iar abilitarea autorizează un comisar să ia măsuri de gestionare clar definite. Aceste proceduri economisesc timp, dar nu înlătură responsabilitatea colegială. Într-un articol sau raport, formu-

larea corectă este „*Comisia a adoptat*”, nu „*Direcția Generală a decis*”, dacă actul aparține Colegiului. Expertiza Comisiei Europene este susținută de comitete, grupuri de experți, agenții, studii contractate și date naționale. Diversitatea surselor poate reduce erorile, dar există riscul dependenței de actorii care dețin datele. O evaluare robustă explică metodologia, incertitudinea și conflictele de interese. În proiectele digitale se verifică proveniența datelor, interoperabilitatea și posibilitatea auditului. Decizia bazată pe dovezi nu înseamnă că modelul statistic produce singur politica; instituția își asumă alegerea normativă.

Normele etice privind incompatibilitățile, declarațiile de interese, activitățile ulterioare mandatului și transparența contactelor protejează încrederea. Comisarul trebuie să distingă activitatea instituțională de cea de partid și să evite situațiile în care interesul privat poate influența portofoliul. Totuși, simpla existență a unei întâlniri cu un actor economic nu demonstrează capturarea. Evaluarea necesită agenda, pluralitatea consultării, conținutul deciziei și respectarea procedurii.

Comisia Europeană coordonează rețele administrative cu autoritățile statelor membre. Comitetele, grupurile de lucru și platformele de date permit schimbul de practici și aplicarea uniformă. Această „*administrație compusă*” nu este o singură birocrație europeană, deoarece competențele rămân distribuite, iar drepturile persoanelor trebuie protejate la fiecare nivel. O eroare de date introdusă național poate produce efecte într-un sistem european, ceea ce impune trasabilitate, corectare și clarificarea operatorului responsabil. Audierile candidaților la Comisie conectează selecția interguvernamentală cu reprezentarea parlamentară. Candidatul trebuie să demonstreze cunoașterea portofoliului, independență și absența conflictelor de interese. Întrebările pot reflecta și competiția politică dintre grupuri. Rezultatul nu este un simplu examen tehnic, deoarece contribuie la negocierea programului și la stabilirea relației dintre Parlamentul European și Comisia Europeană. Transparența documentelor și criteriilor reduce riscul unei evaluări pur partizane.

Deși Comisia Europeană are inițiativa generală în materie legislativă, nu controlează singură agenda. Consiliul European poate stabili priorități, Parlamentul European și Consiliul UE pot invita Comisia să prezinte propuneri, iar evenimentele externe pot impune reacție. Comisia Europeană poate refuza o solicitare, dar trebuie să motiveze. Puterea sa constă în selectarea momentului, formularea problemei și integrarea opțiunilor într-un text juridic. Acest avantaj este limitat de probabilitatea adoptării și de controlul temeiului juridic.

Relația dintre Comisie și agenții trebuie interpretată prin principiul delegării controlate. Agenția dispune de expertiză și continuitate, dar mandatul său este sectorial. Comisia poate coordona sau participa la conducere, iar legislatorii definesc competențele. În domenii tehnice, distanța dintre decizia științifică și cea politică poate

fi dificil de trasat. Criteriile, metodologia și posibilitatea contestării trebuie publicate, mai ales când evaluarea influențează accesul pe piață sau drepturile persoanelor.

Comisia Europeană trebuie analizată atât ca actor politic, cât și ca administrație. Colegiul Comisie stabilește priorități și își asumă decizii, în timp ce serviciile pregătesc dosare și asigură continuitate între mandate. Schimbarea conducerii poate modifica agenda fără a elimina obligațiile legale și programele în curs. Distincția ajută la interpretarea documentelor: orientările politice exprimă programul, iar instrucțiunile tehnice sau deciziile administrative aplică un cadru existent. Ambele sunt atribuibile Comisiei, dar au justificări și forme de control diferite.

Tabelul 4. Comisia Europeană: funcții, resurse de autoritate și limite

Funcție	Instrument instituțional	Valoare adăugată	Limită / control
Inițiativă	Propuneri, programe de lucru, consultări și evaluări de impact	Coerență, expertiză și structurarea agendei	Adoptarea aparține co-legislatorilor; temeiul și proporționalitatea sunt controlabile.
Supraveghere	Monitorizarea aplicării tratatelor și proceduri de constatare	Aplicare mai uniformă și protejarea interesului comun	Control jurisdicțional, motivare și prioritizare transparentă.
Executare	Buget, programe, acte de executare și coordonare administrativă	Continuitate și capacitate tehnică	Implementare adesea partajată; elementele esențiale rămân la legislator.
Conducere politică	Președinte, orientări, portofolii și colegialitate	Integrarea priorităților într-un program comun	Tensiune între politizare și imparțialitate.
Reprezentare externă	Negociere și reprezentare în domeniile atribuite	Coerență și expertiză sectorială	Regimuri distincte pentru PESC și roluri partajate cu alte instituții.

6.5. Reprezentarea plurală și multinivel: parlamente naționale, partide, autorități teritoriale, interese organizate, participare civică și legitimitatea deciziilor europene

Arhitectura reprezentării europene depășește cele patru instituții politice centrale. Parlamentele naționale, partidele politice, autoritățile regionale și locale, organizațiile socioeconomice, societatea civilă și cetățenii participă prin canale distincte. Aceste canale nu au aceeași forță juridică: unele aleg sau controlează actori,

altele emit avize, furnizează expertiză, inițiază dezbateri sau transmit preferințe. Analiza trebuie să evite atât minimalizarea lor, cât și prezentarea consultării drept echivalent al deciziei.

Parlamentele naționale contribuie la buna funcționare a Uniunii prin primirea documentelor, controlul guvernelor, supravegherea subsidiarității, participarea la revizuirea tratatelor și cooperarea interparlamentară. Controlul guvernului înainte și după reuniunile Consiliului conectează decizia europeană la responsabilitatea democratică națională. Intensitatea controlului diferă între state în funcție de constituție, resurse, timp și cultura politică. O procedură formală puternică poate rămâne slabă dacă informația ajunge târziu sau comisiile nu au expertiză.

Mecanismul de avertizare timpurie permite parlamentelor naționale să trimită avize motivate privind subsidiaritatea proiectelor legislative, inclusiv nu le transformă într-o cameră legislativă și nu le oferă *veto* individual, dar obligă instituțiile să justifice nivelul european al acțiunii. Valoarea sa depinde de coordonarea între parlamente și de separarea subsidiarității de dezacordul politic asupra conținutului. Un proiect poate fi nepopular, dar compatibil cu subsidiaritatea, sau invers.

Comitetul Economic și Social European reprezintă organizații ale angajatorilor, lucrătorilor și alte componente ale societății civile organizate. *Comitetul European al Regiunilor* exprimă perspectiva autorităților regionale și locale. Tratatele prevăd consultarea lor în domenii determinate și permit avize din proprie inițiativă, inclusiv aduc experiență de implementare și impact teritorial, dar avizele lor sunt, în general, consultative. O instituție care nu urmează un aviz trebuie evaluată după obligația procedurală și motivare, nu după existența unui veto inexistent.

Partidele politice europene contribuie la formarea conștiinței politice și la exprimarea voinței cetățenilor, inclusiv conectează partidele naționale și grupurile parlamentare, elaborează programe și sprijină campaniile. Totuși, cetățenii aderă și interacționează mai ales prin structuri naționale, iar competiția electorală europeană rămâne fragmentată. Consolidarea partidelor europene poate clarifica opțiunile, dar trebuie să păstreze pluralismul și legătura cu spațiile politice naționale și regionale.

Interesele organizate - asociații profesionale, sindicate, întreprinderi, organizații neguvernamentale și rețele de experți - urmăresc să influențeze politica furnizând informații, argumente și mobilizare. Kohler-Koch menționează că grupurile operează simultan după logica apartenenței, prin care răspund membrilor, și logica influenței, prin care se adaptează instituțiilor [10]. Sistemul multinivel nu produce un model unic de intermediere: tradițiile naționale, resursele și accesul la instituții generează forme diferite. Interacțiunea cu interesele organizate poate îmbunătăți calitatea deciziei. Instituțiile obțin date despre costuri, fezabilitate și efecte asupra grupurilor. În același timp, accesul inegal poate favoriza actorii cu

resurse, expertiză și prezență permanentă. Riscurile includ capturarea reglementării, selecția părtinitoare a dovezilor și „ușile rotative". Transparența întâlnirilor, registrul reprezentanților de interese, consultările deschise și confruntarea surselor reduc, fără a elimina, aceste riscuri.

Cetățenii pot participa prin alegeri, petiții, inițiativa cetățenească europeană, consultări publice, dialoguri și acces la documente. Participarea completează reprezentarea, dar nu o înlocuiește. O consultare online cu multe răspunsuri nu este referendum și poate reflecta auto-selecția participanților. Calitatea se evaluează prin accesibilitate, diversitatea participanților, claritatea întrebărilor, publicarea rezultatelor și explicația modului în care contribuțiile au fost utilizate.

Reprezentarea teritorială are o importanță specială în politicile cu implementare locală. Autoritățile regionale și municipale cunosc infrastructura, serviciile și capacitatea administrativă, iar participarea lor poate preveni reguli dificil de aplicat. Totuși, teritoriile nu au interese omogene; capitalele, regiunile rurale și zonele de frontieră pot formula preferințe diferite. Termenul „vocea regiunilor" trebuie folosit cu precizarea actorului și mandatului.

Legitimitatea poate fi analizată prin trei dimensiuni complementare:

1) *legitimitatea de intrare* vizează reprezentarea preferințelor și participarea cetățenilor;
2) *legitimitatea procesuală* se referă la transparența, argumentarea, imparțialitatea și respectarea procedurilor;
3) *legitimitatea rezultatelor* tratează eficacitatea și soluționarea problemelor.

O decizie eficientă nu compensează automat excluderea sau încălcarea legalității, iar un proces participativ nu garantează rezultate adecvate. Echilibrul dintre dimensiuni este contextual.

Dezbaterea privind deficitul democratic nu are un verdict unic, deoarece etalonul diferă. Comparată cu un stat parlamentar, Uniunea Europeană pare să aibă un executiv fragmentat și o legătură electorală indirectă. Comparată cu o organizație internațională, UE dispune de un parlament ales, control jurisdicțional și participare mult mai dezvoltate. Mair și Thomassen avertizează împotriva transplantării mecanice a guvernării de partid, iar Bursens și Meier propun evaluarea echilibrului dintre reprezentarea cetățenilor și a statelor [7].

Atitudinile publice sunt influențate nu doar de rezultate, ci și de designul instituțional. Studiul realizat de Hahm, Hilpert și König arată că cetățenii disting între puterea de propunere, adoptare, vot și sancționare și pot prefera configurații diferite pentru fiecare etapă [9]. Concluzia didactică este că „*mai mult Parlament*" sau „*mai multă putere națională*" nu sunt soluții universale; legitimitatea depinde de funcția analizată și de justificarea distribuției competențelor.

Reprezentarea și responsabilitatea sunt afectate de atribuirea neclară. Guvernele pot prezenta acasă un compromis acceptat în Consiliul UE drept constrângere externă, iar instituțiile europene pot invoca lipsa acordului statelor. Pentru a identifica responsabilitatea, se reconstruiește lanțul: cine a inițiat, cine a formulat poziția națională, cine a votat, ce amendamente au fost acceptate, cine implementează și cine controlează. Această metodă limitează discursul simplificator potrivit căruia „UE a decis" fără actor și procedură.

Pentru Republica Moldova, reprezentarea în instituțiile Uniunii va fi deplină numai după aderare și în condițiile tratatelor. În etapa de preaderare, statul participă prin structurile Acordului de Asociere UE-Republica Moldova, dialoguri, consultări și negocieri, fără drept de vot în instituțiile statelor membre. Pregătirea trebuie să includă mecanisme naționale de coordonare, control parlamentar, consultarea autorităților locale și a societății civile și comunicarea transparentă a pozițiilor. Simularea prematură a drepturilor de membru trebuie evitată.

O grilă finală de evaluare a unei decizii europene include șapte elemente:

1) *competența juridică;*
2) *instituția și nivelul de reprezentare;*
3) *inițiatorul;*
4) *actorii indispensabili pentru adoptare;*
5) *regula de vot;*
6) *gradul de transparență;*
7) *mecanismul de responsabilizare și control.*

Grila poate fi aplicată analizei unei reglementări în domeniul digital, unei priorități energetice sau unui instrument educațional, transformând arhitectura instituțională dintr-o simplă enumerare a instituțiilor într-un cadru sistematic de analiză a competențelor, reprezentării, procesului decizional și responsabilității**.**

Controlul exercitat de parlamentele naționale asupra participării guvernelor la procesul decizional european poate interveni atât *ex ante*, prin stabilirea unui mandat sau formularea unor orientări înaintea reuniunilor Consiliului UE, cât și *ex post*, prin audierea reprezentanților guvernului și evaluarea rezultatului negocierilor. Un mandat foarte strict poate consolida controlul parlamentar, dar poate limita capacitatea guvernului de a negocia compromisuri, în timp ce un mandat mai general oferă o marjă mai largă de negociere, cu riscul diminuării controlului politic. Configurația optimă depinde de sistemul constituțional și de tradițiile parlamentare ale fiecărui stat. În consecință, aceeași arhitectură instituțională europeană este conectată la mecanisme naționale diferite de coordonare și responsabilizare, ceea ce generează grade distincte de transparență și control democratic.

Cooperarea interparlamentară urmărește să reducă fragmentarea dintre nivelul european și cel național al reprezentării. Reuniunile și mecanismele de dialog dintre

Parlamentul European și parlamentele naționale facilitează schimbul de informații, monitorizarea politicilor și dezbaterea problemelor de interes comun. Aceste forme de cooperare nu constituie o nouă autoritate legislativă și nu produc, prin ele însele, decizii juridice obligatorii, dar pot consolida coordonarea controlului parlamentar și dezvoltarea unor practici comune de deliberare europeană. Relevanța lor trebuie apreciată nu doar prin frecvența reuniunilor, ci mai ales prin continuitatea urmăririi dosarelor și influența asupra activității parlamentare.

Transparența reprezentării intereselor constituie o altă componentă a legitimității procesului decizional. Registrul de transparență**,** publicarea reuniunilor și alte obligații de informare permit identificarea actorilor care urmăresc să influențeze instituțiile, a intereselor reprezentate și a domeniilor în care aceștia intervin. Transparența nu trebuie însă confundată cu prezumția unei influențe ilegitime: reprezentarea intereselor economice, sociale sau profesionale este o componentă legitimă a procesului de elaborare a politicilor, dacă se desfășoară în condiții de acces echitabil și trasabilitate. Analiza frecvenței contactelor sau a poziției unui actor într-o rețea poate indica accesul instituțional, dar nu demonstrează, prin ea însăși, influența asupra rezultatului. Pentru aceasta este necesară compararea pozițiilor inițiale, a amendamentelor, a argumentelor invocate și a formei finale a deciziei.

Mass-media și spațiul public contribuie la conectarea instituțiilor cu cetățenii și la atribuirea responsabilității politice. Caracterul multilingv și plural al Uniunii Europene determină însă prezentări diferite ale aceleiași decizii în spațiile publice naționale. Documentele europene pot avea un conținut tehnic dificil de interpretat, în timp ce relatările naționale pot accentua selectiv dimensiunile relevante pentru competiția politică internă. Jurnalismul riguros trebuie, prin urmare, să reconstruiască *lanțul decizional*, să identifice instituția competentă, stadiul procedurii și natura juridică a documentului. Dezinformarea exploatează frecvent tocmai confuziile dintre instituții, atribuirea generică a deciziei către „UE” și lipsa delimitării dintre o propunere, un acord politic și o normă intrată în vigoare.

Participarea civică poate fi evaluată prin patru criterii complementare: *incluziunea* – cine are posibilitatea de a participa; *reprezentativitatea* – cine participă efectiv; *influența* – în ce măsură contribuțiile sunt valorificate; și *transparența* – cum sunt explicate rezultatele procesului participativ. Accesul formal larg la o platformă digitală nu garantează reprezentativitatea, deoarece participarea poate fi concentrată în rândul persoanelor sau organizațiilor care dispun de mai multe resurse, competențe și timp. În consecință, numărul total al răspunsurilor trebuie interpretat împreună cu profilul participanților și cu metodologia consultării. Protecția datelor cu caracter personal și accesibilitatea pentru persoanele cu dizabilități constituie, de asemenea, condiții ale unei participări de calitate.

Inițiativa cetățenească europeană reprezintă un mecanism de participare transnațională prin care cetățenii din mai multe state membre pot invita Comisia Europeană să examineze posibilitatea unei inițiative într-un domeniu în care Uniunea dispune de competență. Instrumentul nu obligă Comisia să înainteze o propunere legislativă și nu substituie rolul colegiuitorilor, dar presupune examinarea inițiativei și formularea unui răspuns motivat, în condițiile prevăzute de dreptul Uniunii. Importanța sa constă nu numai în posibilitatea influențării agendei, ci și în stimularea dezbaterii și mobilizării transnaționale în jurul unei probleme de interes european.

Consultările publice trebuie organizate astfel încât întrebările să fie formulate neutru, limbajul să fie accesibil, iar metodologia și rezultatele să poată fi verificate. Întrebările deschise permit surprinderea unor argumente și perspective diverse, dar implică dificultăți mai mari de codificare și comparare; întrebările închise facilitează analiza cantitativă, însă pot simplifica excesiv opiniile exprimate. O abordare metodologică robustă combină, în consecință, analiza statistică descriptivă cu analiza calitativă a argumentelor și contribuțiilor**.**

Legitimitatea procesului decizional este influențată și de dimensiunea temporală. O perioadă prea scurtă de consultare poate dezavantaja actorii cu resurse administrative limitate, în timp ce un proces excesiv de îndelungat poate diminua capacitatea instituțiilor de a răspunde eficient unei probleme publice. Procedurile accelerate sau de urgență trebuie, prin urmare, motivate și însoțite, atunci când este posibil, de mecanisme ulterioare de evaluare. În situații de criză, eficacitatea imediată poate consolida acceptarea unei măsuri, dar reducerea deliberării poate genera ulterior contestare. Un sistem legitim trebuie să poată explica atât necesitatea accelerării deciziei, cât și mecanismele prin care eventualele efecte neprevăzute vor fi evaluate și corectate.

În contextul aderării Republicii Moldova, *alfabetizarea instituțională* trebuie să constituie o componentă a comunicării publice privind Uniunea Europeană. Este necesară înțelegerea faptului că un raport al Comisiei Europene formulează evaluări și recomandări, că o concluzie politică nu este echivalentă cu o normă juridică aplicabilă direct și că statele membre participă în mod determinant la numeroase decizii adoptate în cadrul Consiliului UE. În aceeași măsură, autoritățile naționale nu ar trebui să atribuie generic Uniunii Europene responsabilitatea pentru decizii pe care ele însele le-au negociat sau acceptat. O comunicare instituțională riguroasă identifică *competența, actorii, procedura, alternativele și consecințele***,** evitând atât idealizarea procesului de integrare, cât și reprezentarea sa ca rezultat al unor decizii impuse de un centru european anonim.

Tabelul 5. Canale de reprezentare și contribuția lor la legitimitatea Uniunii

Canal	Actor / bază de reprezentare	Contribuție	Limită de interpretare
Alegeri europene	Cetățeni, partide și grupuri politice	Mandat direct pentru Parlament	Nu determină singure toate componentele executivului european.
Control parlamentar național	Parlamente și guverne naționale	Leagă poziția din Consiliu de democrația internă	Capacitate și proceduri inegale între state.
Organe consultative	Parteneri socioeconomici și autorități teritoriale	Expertiză, impact social și teritorial	Avizul nu este, de regulă, decizie sau veto.
Interese organizate	Asociații, sindicate, întreprinderi, ONG-uri și experți	Informație specializată și articularea intereselor	Acces inegal și risc de influență disproporționată.
Participare civică	Cetățeni și comunități	Agenda publică, petiții, inițiative și consultări	Participarea voluntară nu este eșantion reprezentativ automat.

Concluzii

Arhitectura instituțional-politică a Uniunii Europene reflectă caracterul său compus, în care reprezentarea cetățenilor, reprezentarea statelor membre, promovarea interesului general și garantarea legalității sunt distribuite între instituții cu funcții distincte. Parlamentul European și Consiliul UE exercită împreună funcțiile legislativă și bugetară, Consiliul European stabilește orientările politice generale, iar Comisia Europeană deține un rol central în inițiativă, implementare și supravegherea aplicării dreptului. Principiul echilibrului instituțional asigură că fiecare instituție acționează în limitele competențelor conferite prin tratate și cu respectarea atribuțiilor celorlalte.

Legitimitatea democratică a Uniunii este dublă și multinivel. Cetățenii sunt reprezentați direct în Parlamentul European, iar statele membre participă prin Consiliul European și Consiliul UE, guvernele fiind, la rândul lor, responsabile în sistemele politice naționale. Parlamentele naționale, autoritățile regionale și locale, partidele, organizațiile socioeconomice și societatea civilă completează această arhitectură. Niciun canal de reprezentare nu este suficient separat; calitatea guvernanței depinde de articularea dintre reprezentare, transparență, participare, eficiență și posibilitatea atribuirii responsabilității.

Regulile de vot și mecanismele de negociere ilustrează necesitatea echilibrării intereselor statelor și cetățenilor. Majoritatea calificată facilitează capacitatea de

decizie, în timp ce unanimitatea protejează interesele statelor în domenii sensibile, dar poate genera blocaje. Influența instituțională nu poate fi redusă la numărul de voturi sau la dimensiunea unui stat: expertiza, capacitatea administrativă, formarea coalițiilor, poziția în procesul decizional și credibilitatea actorilor contribuie substanțial la rezultatul negocierilor.

Pentru Republica Moldova, cunoașterea precisă a arhitecturii instituționale este o componentă a pregătirii pentru aderare. Evaluările Comisiei Europene, orientările Consiliului European, deciziile Consiliului UE și pozițiile Parlamentului European au natură și efecte diferite și trebuie interpretate corespunzător. Integrarea europeană nu presupune raportarea la un „Bruxelles" abstract, ci dezvoltarea capacității de a identifica instituția competentă, actorii reprezentați, procedura aplicabilă, regula de vot și mecanismele de control. Această alfabetizare instituțională consolidează atât capacitatea administrativă a statului candidat, cât și calitatea comunicării publice despre procesul de aderare.

Aplicație de seminar. Studenții primesc un dosar ipotetic privind instituirea unui cadru european pentru recunoașterea portofelelor digitale de competențe universitare. Fiecare echipă construiește o hartă *actor–interes–competență*: Consiliul European formulează prioritatea strategică, Comisia Europeană pregătește inițiativa, Parlamentul European reprezintă cetățenii și mediul academic, Consiliul UE reprezintă guvernele, parlamentele naționale examinează subsidiaritatea, iar organele consultative și organizațiile profesionale emit contribuții. Echipele identifică regula de vot probabilă, punctele de negociere, riscurile pentru date și mecanismele de atribuire a responsabilității.

Produs de învățare. Hartă instituțională comentată de 3–4 pagini, intitulată „*Cine reprezintă, cine decide și cine răspunde?*", care include: temeiul juridic; instituțiile și organele relevante; interesele reprezentate; fluxul propunerii și al deciziei; regula de vot; două riscuri de confuzie publică; un indicator cantitativ; o limită a modelului; și o secțiune privind relevanța pentru Republica Moldova. Produsul trebuie să folosească cel puțin un document oficial și două surse științifice.

Subiecte de autoevaluare

1. Explicați de ce arhitectura Uniunii Europene nu poate fi descrisă adecvat printr-o separație rigidă a puterilor. Definiți echilibrul instituțional și ilustrați dimensiunea sa juridică și politică prin două exemple.
2. Comparați Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul Europei după componență, funcție, conducere, regulă de decizie și natura rezultatelor. Corectați o știre ipotetică în care cele trei sunt confundate.
3. Analizați reprezentarea în Parlamentul European prin criteriile egalității vo-

tului, proporționalității degresive, grupurilor politice, legăturii cu partidele naționale și capacității de control politic. Formulați o concluzie echilibrată privind legitimitatea sa.

4. Explicați rolul Comisiei Europene prin raportare la independență, colegialitate, inițiativă, expertiză, supravegherea tratatelor și responsabilitate. Distingeți propunerea Comisiei de actul final adoptat de colegislatori.
5. Aplicați grila „*competență – reprezentare – inițiator – actorii adoptării – regulă de vot – transparență – control*" unei decizii europene relevante pentru drept, jurnalism, matematică sau informatică și indicați implicațiile pentru Republica Moldova.

Recomandări pentru lucrul individual. Consultați mai întâi tratatele și paginile oficiale ale instituțiilor; verificați data și configurația actuală. Pentru fiecare document notați autorul instituțional, competența, etapa, regula de vot și efectul. Reprezentați sistemul printr-o diagramă în care tipul legăturii este explicit: inițiativă, consultare, adoptare, numire, control sau implementare. Nu folosiți mărimea unui nod sau frecvența apariției în presă drept substitut automat pentru puterea juridică. Confruntați cel puțin două perspective științifice asupra reprezentării și legitimității și separați faptele de evaluările normative.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, pp. 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
2. MARTINELLI, A., & CAVALLI, A. (2020). The political-institutional architecture of the European Union. In European society, pp. 207–232. Brill. https://doi.org/10.1163/9789004351776_012
3. HARTLEY, T. C., & TRIDIMAS, T. (2025). The foundations of European Union law: An introduction to the constitutional and administrative law of the European Union (9th ed.). Oxford University Press. https://global.oup.com/academic/product/the-foundations-of-european-union-law-9780192896513
4. European Union. (2026). Institutions and bodies of the European Union. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies_en
5. SMULDERS, B., & EISELE, K. (2012). Reflections on the institutional balance, the Community method and the interplay between jurisdictions after

Lisbon (Research Paper in Law 04/2012). College of Europe. https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/researchpaper_4_2012_smulderseisele_final_0.pdf

6. HÄGE, F. M. (2008). Decision-making in the Council of the European Union: The role of committees [Doctoral dissertation, Leiden University]. https://hdl.handle.net/1887/13222
7. MAIR, P., & THOMASSEN, J. (2010). Political representation and government in the European Union. Journal of European Public Policy, 17(1), pp. 20–35. https://doi.org/10.1080/13501760903465132
8. BURSENS, P., & MEIER, P. (2022). Representation in demoicracies: Contributions from Belgian federalism for the Conference on the Future of Europe. *European Law Journal*, 28(1–3), pp. 50–62. https://doi.org/10.1111/eulj.12391
9. HAHM, H., HILPERT, D., & KÖNIG, T. (2020). Institutional reform and public attitudes toward EU decision making. *European Journal of Political Research*, 59(3), pp. 599–623. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12361
10. KOHLER-KOCH, B. (1997). Organized interests in the EC and the European Parliament. *European Integration online Papers*, 1(9), pp. 1–26. https://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009.htm
11. LEHMANN, W. (2011). Electoral representation at the European level and its institutional design: A reappraisal of recent reform plans. *EUI Working Paper RSCAS 2011/23*. European University Institute. http://hdl.handle.net/1814/16816

Tema 7. PROCESUL DECIZIONAL ȘI MECANISMELE DE IMPLEMENTARE, CONTROL ȘI RESPONSABILIZARE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Termeni-cheie: *procedură legislativă ordinară; negociere interinstituțională tripartită; evaluare de impact; act delegat; act de executare; comitologie; transpunere; monitorizare; control; responsabilizare.*

Unități de conținut

1. Crearea agendei și pregătirea inițiativelor Uniunii Europene: planificare, consultare, evaluare de impact și controlul calității reglementării.
2. Adoptarea actelor Uniunii Europene: procedura legislativă ordinară, procedurile speciale și negocierile interinstituționale.
3. Implementarea dreptului și politicilor Uniunii Europene: transpunere, aplicare administrativă, acte delegate, acte de executare și comitologie.
4. Monitorizarea și controlul aplicării dreptului Uniunii Europene: conformitate, neîndeplinirea obligațiilor și mecanisme de control jurisdicțional, administrativ și financiar.
5. Responsabilizarea în guvernanța multinivel: transparență, justificare, rectificare, sancțiuni și trasabilitatea deciziilor.

Abilități

– reconstituie traseul unei inițiative europene de la definirea problemei și evaluarea opțiunilor până la adoptare, aplicare, monitorizare și revizuire;
– identifică temeiul juridic, procedura aplicabilă, instituțiile competente, etapa dosarului și statutul juridic al documentelor utilizate;
– compară procedura legislativă ordinară cu procedurile legislative speciale și explică rolul negocierilor interinstituționale, inclusiv al reuniunilor tripartite;
– distinge actele legislative, actele delegate și actele de executare și explică funcția comitologiei în aplicarea uniformă a dreptului Uniunii;
– evaluează calitatea transpunerii și aplicării prin criterii de oportunitate temporală, conformitate, capacitate administrativă, rezultate și respectarea drepturilor;
– utilizează indicatori, evaluări, audituri, proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și căi de control pentru a analiza performanța unei politici;
– delimitează controlul, supravegherea, responsabilizarea și influența și formulează solicitări de informare, justificare și rectificare;
– aplică instrumentele temei la probleme juridice, jurnalistice, matematice și informatice și la pregătirea Republicii Moldova pentru aderarea la Uniunea Europeană.

Responsabilitate și autonomie. Studentul urmărește sursa, versiunea și etapa fiecărui document, separă propunerea de actul adoptat și obligația juridică de angajamentul politic, verifică datele și ipotezele unei evaluări și indică limitele concluziilor. În activitățile individuale și de grup, studentul construiește un lanț de trasabilitate între problemă, competență, procedură, implementare, rezultat și control; atribuie corect responsabilitatea instituțională și formulează recomandări proporționale, verificabile și respectuoase față de drepturile persoanelor.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, analiză de dosar legislativ, simularea procedurii legislative ordinare, hartă de proces, matrice actor–etapă–document–control,

evaluare critică a indicatorilor, analiză de impact, studiu de caz privind transpunerea, audit de trasabilitate, verificarea unei știri, proiectarea unui flux digital și aplicații pentru drept, jurnalism, matematică, informatică și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Tema precedentă a explicat arhitectura instituțional-politică a Uniunii Europene, formele de reprezentare și regulile prin care actorii dobândesc dreptul de a participa la decizie. Prezenta temă schimbă unghiul de analiză: de la întrebarea „*cine reprezintă și cine decide?*" la întrebările „*cum este pregătită, adoptată și aplicată decizia, cum sunt verificate efectele sale și cine trebuie să explice sau să corecteze rezultatul?*". Delimitarea evită repetarea inventarului instituțiilor. Parlamentul European, Consiliul UE, Comisia Europeană, statele membre, instanțele și organele de audit apar aici numai în măsura în care îndeplinesc funcții într-un traseu procedural determinat. În același timp, tema valorifică fundamentele juridice studiate anterior fără a relua ierarhia izvoarelor, efectul direct ori principiul priorității: accentul cade pe transformarea competenței juridice în acțiune publică verificabilă.

O „*decizie europeană*" nu este un rezultatul exclusiv al unui vot final, dar poate începe prin definirea unei probleme, colectarea datelor și consultarea actorilor, continua prin alegerea temeiului juridic și negocierea unui text, iar după adoptare presupune transpunere, acte tehnice, bugete, proceduri administrative, sisteme informatice, inspecții și soluționarea contestațiilor. Monitorizarea și evaluarea reintroduc informația în proces, determinând menținerea, modificarea sau abrogarea regulii. Din această perspectivă, procesul decizional are un caracter ciclic și multinivel, fiindcă autoritatea este distribuită, iar calitatea rezultatului depinde de legătura dintre etape. O procedură formal corectă poate produce efecte slabe dacă nu există capacitate de implementare; invers, eficiența administrativă nu poate compensa lipsa temeiului juridic, a transparenței sau a controlului democratic.

Pentru studenții facultăților non-profil, tema oferă o metodă practică de verificare. Juristul urmărește competența, procedura, delegarea și remediul; jurnalistul stabilește cine a propus, cine a negociat, ce s-a adoptat și ce urmează să fie aplicat; matematicianul evaluează ipotezele, indicatorii, pragurile și incertitudinile; informaticianul proiectează fluxuri de date, jurnale de activitate, interoperabilitate și mecanisme de contestare. Pentru Republica Moldova, aceeași grilă este indispensabilă procesului de aderare: apropierea legislativă trebuie conectată cu instituții responsabile, resurse, termene, dovezi de aplicare și posibilități de control. Integrarea efectivă nu se măsoară numai prin numărul actelor adoptate, dar prin capacitatea de a produce rezultate conforme, explicabile și sustenabile.

7.1. Crearea agendei și pregătirea inițiativelor Uniunii Europene: planificare, consultare, evaluare de impact și controlul calității reglementării

Procesul decizional începe înaintea redactării unei propuneri legislative. O problemă se include pe agenda Uniunii Europene atunci când este formulată ca situație, care nu poate fi soluționată suficient prin instrumentele existente și pentru care acțiunea la nivel european poate aduce valoare adăugată. Sursele agendei sunt multiple: *prioritățile politice ale instituțiilor, obligațiile tratatelor, evaluările legislației, hotărârile Curții de Justiție, evoluțiile tehnologice, crizele, solicitările Parlamentului European sau Consiliului UE, inițiativele cetățenești și angajamentele internaționale.* Agenda nu este o listă neutră de dificultăți, deoarece denumirea problemei influențează soluțiile considerate legitime. Definirea unei situații drept *„fragmentare a pieței", „risc pentru drepturi"* sau *„deficit de capacitate"* activează competențe, actori și instrumente diferite [1].

Planificarea urmărește să coreleze prioritățile politice cu resursele administrative și calendarul instituțional. Programul de lucru al Comisiei Europene oferă o imagine anuală a principalelor inițiative, dar nu epuizează procesul, fiindcă dosarele pot fi pregătite pe parcursul mai multor ani, iar unele reacții urgente apar în afara programării inițiale. Pentru fiecare inițiativă este necesară precizarea problemei, a populației afectate, a obiectivelor, a opțiunilor și a relației cu legislația existentă. Un obiectiv formulat vag, precum „*îmbunătățirea digitalizării*", nu poate fi evaluat, de aceea trebuie transformat în rezultate observabile: reducerea timpului de procesare, creșterea interoperabilității, diminuarea erorilor sau extinderea accesului, fără afectarea nejustificată a drepturilor.

Analiza problemei pornește de la o situație de referință. Aceasta descrie ce s-ar întâmpla în absența unei intervenții noi și permite compararea opțiunilor cu alternativa „menținerii situației existente". Absența unei reguli noi nu înseamnă absența schimbării: tehnologia, piața și comportamentul actorilor pot evolua independent. De aceea, scenariul de bază trebuie să includă *tendințe, riscuri și incertitudini*. Alegerea temeiului juridic este legată de scopul și conținutul predominant al inițiativei, care determină competența Uniunii Europene, procedura legislativă, regula de vot și forma posibilă a actului. În această etapă, principiile atribuirii, subsidiarității și proporționalității funcționează ca filtre ale proiectării, nu doar ca formule justificative. Autorul inițiativei trebuie să explice de ce obiectivul nu poate fi realizat suficient de state acționând separat și de ce intensitatea intervenției nu depășește ceea ce este necesar. Existența unei probleme transfrontaliere nu justifică automat orice nivel de uniformizare; uneori sunt suficiente standarde minime, recunoaștere reciprocă, coordonare sau schimb de date [1].

Consultarea publică urmărește colectarea experiențelor, preferințelor și dovezilor pe care administrația nu le deține integral, care poate include apeluri pentru contribuții, chestionare, ateliere, grupuri de experți, audieri și dialoguri cu autoritățile naționale. Consultarea nu este referendum și nu transferă participanților competența de decizie. Numărul răspunsurilor nu exprimă automat reprezentativitatea socială, deoarece grupurile organizate dispun de resurse diferite, iar întrebările tehnice pot descuraja cetățenii. Calitatea consultării depinde de accesibilitatea limbajului, durata rezonabilă, publicarea contribuțiilor, protejarea datelor și explicarea modului în care observațiile au fost utilizate sau respinse [3].

Evaluarea participării trebuie să urmărească și absențele. Grupurile care suportă costuri ridicate pentru a răspunde, persoanele fără competențe digitale sau actorii din state cu capacitate administrativă redusă pot fi subreprezentați. O sinteză riguroasă indică distribuția geografică și sectorială, dependența răspunsurilor de întrebările formulate și eventualele campanii coordonate. Consultarea poate fi completată prin eșantioane, interviuri și testarea serviciului, fără a pretinde că aceste metode produc o singură „*voință publică*". Obiectivul este identificarea argumentelor și efectelor relevante, nu calcularea unei majorități artificiale.

Evaluarea de impact organizează analiza opțiunilor înaintea deciziei politice, care descrie problema, obiectivele, alternativele și efectele economice, sociale, ecologice, teritoriale și asupra drepturilor fundamentale. Scopul nu este de a produce o formulă care substituie alegerea democratică, ci de a face vizibile consecințele și distribuția lor. O opțiune poate avea un beneficiu agregat pozitiv, dar costuri concentrate asupra unui grup vulnerabil; o soluție tehnică ieftină poate genera opacitate sau dependență de furnizor. Evaluarea trebuie să indice atât efectele intenționate, cât și riscurile secundare, costurile de conformare și capacitatea instituțiilor de a administra măsura [4].

Metodele cantitative sunt utile atunci când ipotezele și calitatea datelor sunt transparente. Estimarea costurilor, analiza sensibilității, intervalele de încredere și scenariile pot arăta cât de stabilă este concluzia la modificarea parametrilor. Precizia numerică nu trebuie confundată cu certitudinea. Un rezultat prezentat cu două zecimale poate depinde de date incomplete, selecția eșantionului sau presupuneri contestabile despre comportament. În domenii cu incertitudine ridicată, este mai riguros să se prezinte intervale și condiții decât un singur punct estimat. Analiza calitativă completează măsurarea. Interviurile, studiile de caz, jurisprudența și observația proceselor administrative pot identifica mecanisme pe care datele agregate le ascund: motivele neutilizării unui serviciu, dificultățile unei autorități locale sau efectele unei reguli asupra unui drept. Coroborarea surselor crește credibilitatea concluziilor, deoarece tratatele indică limitele juridice, statisticile descriu frecvența, iar experiența beneficiarilor arată modul în care norma este resimțită. Niciuna dintre surse nu este

suficientă separat. O evaluare academică explică de ce anumite dovezi sunt mai relevante și recunoaște situațiile în care rezultatul rămâne incert.

Controlul calității reglementării verifică dacă analiza îndeplinește standardele metodologice și dacă legătura dintre problemă, opțiune și recomandare este convingătoare. Studiul Katarínei Staroňová asupra organismelor de supraveghere a evaluării impactului în cinci state din Europa Centrală și de Est evidențiază că aceste structuri pot îndeplini funcții instrumentale, strategice și simbolice, care pot îmbunătăți efectiv analiza, pot consolida poziția unei unități administrative în negociere sau pot legitima formal o decizie deja preferată. Diferența depinde de independență, resurse, momentul intervenției și existența învățării instituționale. Un aviz negativ are valoare numai dacă autorul răspunde substanțial și corectează deficiențele [5].

Învățarea internă este esențială. O unitate de control care respinge documente fără a explica standardul poate produce conformare formală și antagonism. În schimb, orientările, exemplele, dialogul timpuriu și publicarea raționamentului pot transforma evaluarea într-o practică profesională. Controlul trebuie să distingă problemele decisive de imperfecțiunile minore și să evite multiplicarea listelor de verificare fără efect asupra substanței. Din perspectiva administrației publice, calitatea nu se obține numai prin instituirea unui nou organism, ci prin integrarea *feedback-ului* în rutine, formarea personalului și asumarea răspunderii manageriale.

Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare exprimă responsabilitatea comună a Parlamentului European, Consiliului UE și Comisiei Europene pentru calitatea legislației. Dacă în cursul negocierilor sunt introduse modificări substanțiale, efectele lor trebuie analizate în măsura în care este posibil și proporțional. Această cerință este importantă deoarece evaluarea inițială aparține, de regulă, propunerii Comisiei Europene, iar compromisul final poate modifica domeniul, termenele, costurile sau grupurile afectate. Calitatea procesului ar fi incompletă dacă numai textul inițial ar fi evaluat, iar amendamentele decisive ar rămâne în afara analizei [3].

Procedurile urgente ridică o dilemă reală. Crizele sanitare, energetice, financiare sau de securitate pot impune acțiune rapidă și date incomplete. Urgența justifică adaptarea metodologiei, nu abandonarea motivării. Documentul trebuie să precizeze de ce timpul este limitat, ce elemente nu au putut fi evaluate, ce mecanisme de expirare sau revizuire sunt introduse și când va avea loc analiza ex post. O excepție fără termen și fără control poate transforma practica de criză într-o scurtătură permanentă. În acest sens, „rapid” și „arbitrar” nu sunt sinonime: trasabilitatea deciziei rămâne necesară chiar atunci când etapele sunt comprimate.

Pentru Republica Moldova, pregătirea alinierii la *acquis-ul UE* trebuie organizată prin fișe de conformitate și analize instituționale, nu prin traducerea izolată a unui act. Este necesară identificarea autorității responsabile, a legislației conexe, a costurilor, a

infrastructurii digitale, a personalului și a grupurilor afectate. În calitate de stat candidat, Republica Moldova nu participă ca stat membru la adoptarea actului, dar poate urmări dosarul, formula poziții tehnice în cadrele de asociere și anticipa cerințele de implementare. Evaluarea timpurie reduce riscul adoptării unor norme care nu pot fi aplicate sau care transferă costuri neprevăzute către cetățeni și întreprinderi.

O inițiativă bine pregătită nu garantează acordul politic, dar clarifică obiectul conflictului. Dacă actorii resping o opțiune în pofida avantajelor estimate, cauza poate fi distribuția costurilor, valorile, neîncrederea sau incertitudinea, nu ignoranța. Evaluarea nu înlocuiește negocierea, ci o disciplinează: obligă participanții să precizeze ce obiectiv urmăresc, ce compromis acceptă și ce dovezi ar modifica poziția. Prin urmare, calitatea reglementării trebuie apreciată simultan prin rigoare analitică, incluziune, legalitate și capacitatea de a învăța după adoptare.

Tabelul 1. Pregătirea unei inițiative europene: întrebări, documente și riscuri

Etapă	Întrebarea centrală	Dovadă / document	Risc și mecanism de control
Definirea problemei	Ce situație trebuie schimbată și cine este afectat?	Date de referință, jurisprudență, evaluări, sesizări	Formulare strategică; verificarea alternativelor și a surselor
Alegerea nivelului	De ce este necesară acțiunea Uniunii?	Analiza competenței, subsidiarității și valorii adăugate	Centralizare excesivă; justificare comparativă și proporționalitate
Consultarea	Ce experiențe și interese lipsesc din analiza internă?	Contribuții publice, audieri, avize, sinteze	Participare dezechilibrată; accesibilitate și publicarea feedbackului
Evaluarea de impact	Ce opțiuni există și ce efecte produc?	Scenariu de bază, costuri, beneficii, riscuri, drepturi	Falsă precizie; transparența ipotezelor și analiza sensibilității
Controlul calității	Este coerent lanțul problemă–opțiune–rezultat?	Aviz de control, răspunsul serviciului, versiune revizuită	Validare simbolică; independență, motivare și învățare internă

7.2. Adoptarea actelor Uniunii Europene: procedura legislativă ordinară, procedurile speciale și negocierile interinstituționale

După adoptarea propunerii de către Comisia Europeană, procesul intră în etapa legislativă propriu-zisă. Temeiul juridic determină procedura, actorii, majoritățile și tipurile de acte care pot fi adoptate. Această relație este esențială pentru evitarea unei erori frecvente, fiindcă instituțiile nu aleg liber procedura în funcție de comoditate. Dacă scopul și conținutul actului trimit la o bază juridică ce prevede procedura

legislativă ordinară, Parlamentul European și Consiliul UE decid împreună; în alte domenii, tratatele pot cere consultarea sau consimțământul Parlamentului European, unanimitatea în Consiliul UE ori o procedură specială. Disputa asupra temeiului juridic este astfel și o dispută asupra echilibrului instituțional [1].

Procedura legislativă ordinară se întemeiază pe egalitatea juridică dintre Parlamentul European și Consiliul UE în adoptarea actului, care poate cuprinde până la trei lecturi și o etapă de conciliere, dar se poate încheia prin acord în orice fază. Comisia Europeană inițiază, explică și poate modifica propunerea în condițiile tratatelor; Parlamentul European reprezintă cetățenii, iar Consiliul UE reunește reprezentanții guvernelor. Niciunul dintre cei doi colegislatori nu poate impune singur textul. Această paritate funcțională nu trebuie confundată cu identitatea internă: Parlamentul European organizează deliberarea prin comisii și grupuri politice, iar Consiliul UE prin grupuri de lucru, COREPER și formațiuni ministeriale [2].

În Parlamentul European propunerea este atribuită unei comisii competente, care desemnează un raportor. Raportorul pregătește proiectul de raport, negociază cu raportorii alternativi ai grupurilor politice și formulează poziția pentru votul în comisie și, ulterior, în plen. Alte comisii pot emite avize sau participa prin proceduri asociate. Această specializare permite analiza tehnică, dar poate reduce vizibilitatea publică a etapelor decisive. Pentru a înțelege poziția Parlamentului European nu este suficientă lectura comunicatului final, de aceea trebuie examinate amendamentele, compromisurile, voturile și mandatul de negociere. Un amendament depus nu reprezintă încă poziția instituției.

În Consiliul UE, lucrările sunt pregătite de grupuri de experți naționali și de Comitetul Reprezentanților Permanenți. Miniștrii adoptă poziția politică și juridică, însă o parte importantă a convergenței este construită la nivel tehnic. Cercetarea lui Frank Häge evidențiază că sistemul comitetelor nu este o etapă marginală, ci un mecanism central de reducere a divergențelor și de gestionare a informației. Dosarele pot ajunge la miniștri ca puncte asupra cărora există deja acord sau ca probleme politice nerezolvate. Totuși, pregătirea nu echivalează cu adoptarea, deoarece competența finală rămâne la Consiliul UE, în formațiunea corespunzătoare [6].

Prima lectură nu are un termen juridic fix. Parlamentul European își adoptă poziția, de regulă cu majoritatea voturilor exprimate, iar Consiliul UE poate accepta această poziție, caz în care actul este adoptat, sau poate adopta propria poziție și o transmite Parlamentului European. Examinarea în paralel permite negocieri înainte de votul formal. Absența termenului oferă flexibilitate pentru dosare complexe, dar poate prelungi incertitudinea. Durata trebuie interpretată în context: un dosar lent nu este automat un eșec dacă necesită date și compromisuri, iar un acord rapid nu este automat performant dacă reduce deliberarea și controlul public [2].

Reuniunea interinstituțională tripartită reprezintă un cadru informal de negociere între reprezentanții Parlamentului European, ai Consiliului Uniunii Europene și ai Comisiei Europene. Scopul său este apropierea pozițiilor și identificarea unui text comun, care trebuie ulterior confirmat prin procedurile formale ale fiecărei instituții. Parlamentul European negociază în baza unui mandat, Consiliul UE este reprezentat de președinție și de structurile sale, iar Comisia Europeană facilitează compromisul și urmărește coerența propunerii. Reuniunea nu constituie o instituție distinctă și nu adoptă, prin ea însăși, actul juridic. Înțelegerea acestei distincții este importantă, fiindcă un „*acord provizoriu*" este politic semnificativ, dar devine drept numai după voturile și formalitățile necesare.

Negocierile informale pot crește eficiența și permit soluționarea timpurie a divergențelor, însă ridică probleme de transparență. Publicul observă mai greu evoluția textului, concesiile și alternativele abandonate. Un compromis poate reuni sute de modificări tehnice într-un document greu de urmărit. Transparența utilă nu presupune publicarea nediferențiată a tuturor mesajelor, ci acces la mandate, poziții, calendare, documente cu patru coloane și explicații privind modificările esențiale, în limitele necesare protejării negocierii. Legitimitatea rezultă din combinarea posibilității de compromis cu trasabilitatea raționamentului [2]. Accesul la negociere nu trebuie confundat cu egalitatea influenței. Actorii economici și organizațiile specializate pot urmări rapid modificările, în timp ce cetățenii și autoritățile mici depind de informații sintetice. Instituțiile pot reduce asimetria prin calendare previzibile, publicarea pozițiilor și explicații într-un limbaj accesibil, fără a transforma fiecare reuniune într-o audiere publică.

Dacă Consiliul UE adoptă o poziție *diferită la prima lectură*, Parlamentul European dispune, în principiu, de trei luni, cu posibilitatea prelungirii cu o lună, pentru a o aproba, respinge sau modifica. Aprobarea ori lipsa unei decizii în termen conduce la adoptarea actului în forma Consiliului UE. Respingerea de către majoritatea membrilor Parlamentului European încheie procedura. Amendamentele adoptate cu aceeași majoritate sunt transmise Consiliului UE și Comisiei Europene. Cerințele mai stricte ale celei de-*a doua lecturi* reflectă faptul că obiectul nu mai este propunerea inițială, ci poziția formală a celuilalt colegislator [2].

Consiliul UE examinează amendamentele Parlamentului European în termen de trei luni, prelungibil cu o lună. Dacă le aprobă pe toate, actul este adoptat. Dacă nu, este convocat Comitetul de conciliere, alcătuit din reprezentanții Consiliului UE și un număr egal de reprezentanți ai Parlamentului European, cu participarea Comisiei Europene. Comitetul are, în principiu, șase săptămâni, prelungibile cu două, pentru a conveni un text comun. Eșecul concilierii încheie procedura. Dacă se ajunge la acord, Parlamentul European și Consiliul UE trebuie să confirme textul în a treia lectură, de asemenea într-un termen limitat [1].

În practică, *concilierea* a devenit rară, deoarece majoritatea dosarelor sunt soluționate prin acorduri la prima lectură sau la începutul celei de-a doua. Această evoluție arată capacitatea sistemului de a anticipa veto-urile, dar nu elimină nevoia de a cunoaște procedura completă. Posibilitatea concilierii influențează comportamentul chiar dacă nu este utilizată. În termenii teoriei jocurilor, actorii negociază „în umbra" rezultatului alternativ: costul eșecului, majoritățile necesare și apropierea termenelor modifică strategia.

Procedurile legislative speciale nu formează un model unic. În procedura de consultare, Consiliul UE adoptă actul după obținerea avizului Parlamentului European, fără a fi obligat să preia amendamentele, dar consultarea trebuie efectuată în mod real atunci când tratatul o cere. În procedura de consimțământ, Parlamentul European aprobă sau respinge textul fără a-l modifica. Unele decizii sunt adoptate de Parlamentul European cu participarea Consiliului UE, însă majoritatea procedurilor speciale păstrează centralitatea Consiliului UE. Analiza trebuie să pornească de la articolul relevant, nu de la o schemă generală memorată [1].

Procedura bugetară are propria logică, deși implică tot Parlamentul European și Consiliul UE. Bugetul anual trebuie să respecte cadrul financiar multianual, iar Comisia Europeană prezintă proiectul. Pozițiile celor două ramuri ale autorității bugetare pot conduce la conciliere. Verificarea unui act presupune, prin urmare, identificarea liniei bugetare, a sursei de finanțare și a responsabilității de gestiune.

Nu toate documentele europene sunt acte legislative. Recomandările, concluziile, comunicările, orientările și acordurile politice pot coordona comportamentul fără a crea aceleași obligații ca un regulament sau o directivă. Efectul lor poate fi important prin condiționalitate, evaluare reciprocă sau anticiparea unei legi viitoare, dar trebuie descris cu precizie. Comisia Europeană poate modifica sau retrage o propunere în anumite condiții, iar colegislatorii pot solicita adaptări. Această putere trebuie exercitată în cadrul echilibrului instituțional și motivată. Retragerea nu poate deveni un veto general asupra voinței legislative, iar modificarea trebuie să păstreze coerența cu temeiul juridic. În același timp, dacă negocierile schimbă fundamental scopul inițial, menținerea formală a propunerii poate ascunde o nouă politică neanalizată. Controlul calității impune compararea versiunii finale cu problema și evaluarea inițiale.

După acordul politic urmează verificarea juridico-lingvistică. Textele Uniunii Europene au aceeași autenticitate în limbile oficiale, iar concordanța terminologică este o condiție a aplicării uniforme. Corectarea nu este simplă editare: o diferență de modalitate, termen sau definiție poate modifica obligația. Publicarea în Jurnalul Oficial și normele privind intrarea în vigoare marchează trecerea de la negociere la aplicabilitate. Data comunicatului de presă nu este data de la care cetățeanul este

obligat. Pentru bazele de date juridice, versiunea consolidată este utilă pentru lectură, dar trebuie identificat actul de modificare și momentul relevant.

Observatorul legislativ, registrele Consiliului UE și documentele Comisiei Europene permit reconstruirea traseului. O fotografie de la un reuniune interinstituțională tripartită nu demonstrează adoptarea; un vot în comisie nu este votul plenului; o poziție a Consiliului UE nu este concluzia Consiliului European. Fiecare document trebuie să aibă identificator, autor, dată, stare, relație cu versiunea anterioară și reguli de acces. Diferențele dintre texte pot fi afișate automat, dar algoritmul trebuie să distingă renumerotarea de modificarea substanțială și să păstreze legătura cu justificarea. Datele deschise facilitează analiza rețelelor de amendamente și a duratei procedurilor, însă lipsa sau neuniformitatea metadatelor poate produce concluzii eronate. Trasabilitatea tehnică susține transparența, fără a substitui interpretarea juridică.

Pentru Republica Moldova, urmărirea actelor aflate în negociere permite anticiparea *acquis-ului* dinamic al UE. Autoritățile nu trebuie să aștepte publicarea finală pentru a analiza capacitatea de aplicare, dar nici să trateze o propunere ca normă definitivă. O fișă de monitorizare poate include temeiul juridic, obiectivul, stadiul, pozițiile colegislatorilor, posibilele termene de transpunere, costurile și instituțiile naționale vizate. Universitățile, mediul de afaceri și societatea civilă pot contribui prin expertiză, iar comunicarea publică trebuie să explice incertitudinile și variantele încă deschise.

Procesul legislativ european este, așadar, o combinație de reguli formale și negociere. Formalizarea protejează competențele și drepturile actorilor; negocierea permite adaptarea la preferințe și date noi. Eficiența nu se măsoară exclusiv prin numărul actelor sau viteza adoptării, ci prin calitatea compromisului, claritatea textului, posibilitatea de implementare și acceptarea publică. O decizie robustă este aceea pentru care traseul poate fi reconstruit și în care motivele modificărilor esențiale sunt inteligibile.

Tabelul 2. Procedurile de adoptare și poziția instituțiilor

Procedură / etapă	Actorii adoptării	Rolul Parlamentului	Rezultat și control
Prima lectură – procedura ordinară	Parlamentul și Consiliul, pe baza propunerii Comisiei	Poziție, amendamente sau respingere; majoritatea voturilor exprimate	Acord timpuriu sau poziție a Consiliului; fără termen fix
A doua lectură – procedura ordinară	Parlamentul și Consiliul în termene determinate	Aprobă, respinge ori amendează poziția Consiliului	Adoptare, încetare sau trimitere la conciliere

Procedură / etapă	Actorii adoptării	Rolul Parlamentului	Rezultat și control
Conciliere și a treia lectură	Comitet paritar, apoi confirmarea ambilor colegislatori	Delegație de negociere și vot asupra textului comun	Text comun sau eșec; termene stricte și confirmare formală
Consultare	De regulă Consiliul, după avizul Parlamentului	Emite aviz și amendamente fără putere de veto	Act valid numai dacă consultarea obligatorie a fost respectată
Consimțământ	Consiliul sau alt actor prevăzut de tratat, cu aprobarea Parlamentului	Acceptă sau respinge, fără modificarea textului	Veto parlamentar; adecvat acordurilor și deciziilor sensibile

7.3. Implementarea dreptului și politicilor Uniunii Europene: transpunere, aplicare administrativă, acte delegate, acte de executare și comitologie

Adoptarea actului încheie faza legislativă, nu procesul politicii. Implementarea transformă obiectivele și normele în proceduri, servicii, plăți, controale, baze de date și decizii individuale. Într-un sistem multinivel, aceasta este adesea repartizată între Comisie, agenții, autorități naționale, regiuni, administrații locale și entități delegate. Diferența dintre text și practică poate apărea prin întârziere, interpretare divergentă, lipsa resurselor, rezistență politică ori proiectare tehnică defectuoasă. De aceea, analiza implementării trebuie să urmărească nu numai existența măsurii naționale, ci și capacitatea ei de a produce efectul urmărit.

Forma actului influențează sarcinile de implementare:

Regulamentul este obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil, dar poate necesita desemnarea autorităților competente, stabilirea sancțiunilor, adaptarea procedurilor și dezvoltarea infrastructurii;

- *Directiva* obligă statele în privința rezultatului, lăsând alegerea formei și mijloacelor, ceea ce impune transpunere.
- *Decizia* poate fi adresată unor state, instituții sau persoane și este obligatorie în întregime pentru destinatari.
- *Recomandările* și *orientările* pot ghida aplicarea, fără a dobândi automat forța unui act obligatoriu [1].

Transpunerea unei directive presupune introducerea cerințelor sale în ordinea juridică națională până la termenul stabilit și comunicarea măsurilor către Comisia Europeană. Evaluarea nu se reduce la întrebarea dacă a fost adoptată o lege. Sunt distincte oportunitatea temporală, integralitatea și corectitudinea. Un stat poate notifica măsuri la timp, dar omite o categorie, introduce excepții incompatibile sau

utilizează definiții care reduc protecția. Tabelul de concordanță dintre articolele directivei și normele naționale facilitează verificarea, însă nu dovedește aplicarea în practică. Alegerea instrumentului național trebuie să respecte ierarhia normelor și distribuția competențelor interne. Dacă obligația afectează drepturi, sancțiuni sau elemente esențiale, o circulară administrativă poate fi insuficientă. Transpunerea fragmentată prin mai multe acte poate fi necesară, dar crește riscul incoerenței și dificultatea accesului public. Consolidarea, definițiile comune și ghidurile pot reduce aceste probleme. În același timp, statul trebuie să evite atribuirea către Uniune a unor cerințe introduse exclusiv național; transparența asupra opțiunilor proprii permite responsabilizarea corectă.

Conformitatea formală este numai primul nivel. Autoritățile trebuie desemnate, personalul instruit, procedurile aprobate, bugetul alocat și sistemele de informații conectate. O obligație privind raportarea digitală poate rămâne nefuncțională dacă formatele nu sunt interoperabile sau dacă utilizatorii nu au acces. O regulă de protecție a consumatorului poate avea efect redus dacă sancțiunile nu sunt disuasive sau căile de reclamație sunt inaccesibile. Implementarea este, prin urmare, o combinație de drept, management, tehnologie și comunicare. Gestionarea directă apare atunci când Comisia Europeană execută programe prin propriile servicii sau agenții executive. Gestionarea partajată implică statele membre, care selectează operațiuni și efectuează plăți în cadrul normelor comune, sub supravegherea Comisiei. Gestionarea indirectă încredințează sarcini unor organizații sau entități eligibile. Fiecare model necesită o matrice clară a responsabilităților, verificări și raportări. Delegarea sarcinilor nu transferă automat răspunderea politică și financiară; instituția care alege mecanismul trebuie să demonstreze că sistemul de control este adecvat.

Legiuitorul nu poate stabili în actul de bază toate detaliile care se schimbă tehnic. Articolul 290 TFUE permite delegarea către Comisia Europeană a competenței de a adopta acte fără caracter legislativ cu aplicabilitate generală care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ. Obiectivele, conținutul, domeniul și durata delegării trebuie definite. Parlamentul European sau Consiliul UE poate revoca delegarea ori poate formula obiecții în termenul prevăzut. Elementele esențiale rămân la legiuitor, tocmai pentru a proteja alegerea politică [1].

Un act delegat poate actualiza anexe tehnice, criterii sau praguri atunci când actul de bază autorizează aceasta. „*Completarea*” adaugă norme noi în cadrul stabilit, iar „*modificarea*” schimbă elemente neesențiale ale actului. Denumirea documentului nu rezolvă singură calificarea, deoarece trebuie analizată funcția. Dacă măsura stabilește opțiuni politice esențiale sau depășește limitele delegării, ea poate fi contestată. Parlamentul European și Consiliul UE exercită un control specific, diferit de comitologie, iar consultarea experților naționali nu transformă actul delegat în act de executare.

Articolul 291 TFUE vizează actele de executare. Statele membre adoptă măsurile naționale necesare, iar atunci când sunt necesare condiții uniforme de punere în aplicare, competențele sunt conferite Comisiei Europene sau, în cazuri justificate, Consiliului UE. Actul de executare nu trebuie să modifice politica stabilită de legiuitor, ci să asigure aplicarea coerentă prin formate, proceduri, modele de raportare ori condiții tehnice. Confuzia dintre articolele 290 și 291 poate afecta echilibrul instituțional, deoarece mecanismele de control sunt diferite [1].

Comitologia desemnează procedurile prin care reprezentanții statelor membre, reuniți în comitete, controlează proiectele de acte de executare ale Comisiei Europene. Procedura consultativă oferă un aviz, care trebuie luat în considerare, iar procedura de examinare este utilizată pentru măsuri cu aplicabilitate generală sau impact semnificativ și conferă avizului efecte mai puternice. În cazul unui rezultat negativ sau al absenței unui aviz pot interveni reguli distincte și, după caz, comitetul de apel. Comitetele nu adoptă actul în locul Comisiei Europene, deoarece structurează controlul statelor asupra exercitării competenței de executare [3].

Sistemul actelor delegate și de executare urmărește flexibilitatea, dar poate îndepărta decizia tehnică de dezbaterea publică. Pentru a evalua legitimitatea sunt necesare publicarea proiectelor, registre accesibile, consultarea adecvată, motivarea și respectarea limitelor actului de bază. Un detaliu tehnic poate avea efect distributiv major: schimbarea unui prag, a unui model de risc sau a unei metode de calcul poate modifica accesul la o prestație. Eticheta „*tehnic*” nu elimină nevoia de justificare, dar indică doar nivelul la care legiuitorul a decis să lase adaptarea.

Agențiile europene contribuie prin expertiză, coordonare, date și, în unele domenii, decizii individuale. Mandatul lor derivă din actele de instituire și nu trebuie extins prin practică. Ghidurile și standardele tehnice pot armoniza aplicarea, dar natura lor juridică trebuie verificată. O autoritate națională poate urma o recomandare pentru a reduce divergențele, fără ca aceasta să devină automat izvor obligatoriu. Controlul agențiilor combină raportarea, evaluarea, auditul, accesul la documente și controlul jurisdicțional.

Cooperarea administrativă transfrontalieră completează aplicarea națională. Rețelele de autorități schimbă alerte, probe și bune practici, iar principiul recunoașterii reciproce poate impune acceptarea unor decizii adoptate în alt stat. Încrederea nu trebuie presupusă fără verificare, fiindcă sunt necesare standarde minime, canale securizate, termene și mecanisme de soluționare a divergențelor. Un sistem distribuit poate fi rezilient, dar apar goluri dacă fiecare autoritate presupune că alta efectuează controlul. Matricea responsabilităților trebuie să precizeze inițiatorul, autoritatea de origine, autoritatea de destinație și forumul de contestare.

Aplicarea administrativă include autorizarea, inspecția, supravegherea pieței, acordarea de fonduri și sancționarea. Resursele sunt limitate, astfel încât autoritățile utilizează prioritizarea bazată pe risc. Aceasta poate îmbunătăți eficiența, dar trebuie să fie transparentă, nediscriminatorie și revizuită periodic. Un algoritm de selecție a controalelor poate amplifica date istorice părtinitoare. Decizia finală trebuie să poată fi atribuită unei autorități, motivată și contestată. Automatizarea nu transformă eroarea într-un eveniment fără autor [9].

Personalul de primă linie interpretează normele în contact cu beneficiarii. Ghidurile, instruirea și schimbul de practici reduc variația, însă nu pot anticipa toate situațiile. Mecanismele de escaladare și consultarea juridică sunt necesare atunci când cazurile depășesc rutina. *Feedbackul* funcționarilor poate identifica formulări neclare sau costuri neprevăzute, iar ignorarea lui produce implementare defensivă. Învățarea administrativă trebuie documentată, pentru a evita dependența de cunoștințe informale, care dispar prin rotația personalului.

Interoperabilitatea digitală este o condiție tot mai importantă. Bazele de date trebuie să utilizeze identificatori, formate și protocoale compatibile, păstrând securitatea și protecția datelor. Un schimb automat de informații necesită reguli privind calitatea, corectarea, accesul și păstrarea datelor. Jurnalele de activitate permit stabilirea actorului care a consultat sau modificat informația. Totuși, colectarea mai multor date nu înseamnă automat o politică mai bună, fiindcă principiul reducerii la minimum și scopul determinat limitează infrastructura. Indicatorii de implementare trebuie să separe intrările, activitățile, produsele și rezultatele. Numărul funcționarilor formați este o intrare sau activitate; numărul cererilor soluționate este produs; reducerea întârzierilor și creșterea accesului sunt rezultate. Confundarea lor poate crea impresia de succes prin raportarea activității. Un program poate cheltui integral bugetul și totuși să nu îmbunătățească situația. Analiza trebuie să includă distribuția efectelor, calitatea și sustenabilitatea, nu doar volumele.

Deficitul de implementare poate fi juridic, administrativ, financiar, tehnologic, politic sau social. Cauzele se combină, fiindcă o normă complexă crește costurile, lipsa datelor împiedică prioritizarea, iar comunicarea slabă reduce conformarea voluntară. Soluția trebuie adaptată cauzei. O nouă sancțiune nu repară o platformă inaccesibilă; suplimentarea personalului nu clarifică o normă contradictorie; digitalizarea nu rezolvă lipsa competenței legale. Diagnosticul precis evită acumularea de măsuri care cresc povara fără a îmbunătăți rezultatul.

Pentru Republica Moldova, apropierea de *acquis-ul UE* trebuie diferențiată de transpunerea realizată de statele membre în executarea unei directive. Statul candidat aliniază legislația în baza angajamentelor de aderare și asociere, iar evaluarea urmărește nu numai compatibilitatea textului, ci și capacitatea de aplicare. Sunt

utile tabelele de concordanță, planurile de implementare, responsabilitățile nominalizate, estimarea costurilor și proiectele-pilot. Este necesară evitarea importului mecanic al structurilor, din cauza că funcția cerută de *acquis-ul UE* poate fi îndeplinită printr-o instituție existentă dacă independența, resursele și competențele sunt reale.

Implementarea eficientă presupune proiectare pentru utilizator. Formularele, instrucțiunile și căile de atac trebuie testate cu persoane reale, inclusiv grupuri vulnerabile. Limbajul juridic poate fi exact și totodată inaccesibil, fiindcă interfața poate fi elegantă, dar incompatibilă cu tehnologiile asistive. Calitatea se verifică prin experiența beneficiarului, nu numai prin conformitatea documentului. În acest sens, dreptul, managementul și designul serviciului public formează un singur lanț al efectivității.

În concluzie, implementarea nu este o fază inferioară legislației, ci locul în care se verifică promisiunea normativă. Actul de bază, delegarea, executarea, administrația națională și sistemele digitale trebuie să rămână conectate prin responsabilități și date. O separare prea rigidă produce goluri, iar o confuzie a rolurilor slăbește controlul. Soluția este o arhitectură în care fiecare actor cunoaște marja de apreciere, obligația de raportare și mecanismul de corectare.

Tabelul 3. Instrumentele implementării și mecanismele de control

Instrument	Funcție principală	Actorul dominant	Control / limită
Măsură de transpunere	Integrează rezultatul obligatoriu al directivei în dreptul național	Legiuitorul și administrația statului membru	Termen, integralitate, conformitate și control jurisdicțional
Măsură națională de aplicare	Desemnează autorități, proceduri, sancțiuni și infrastructură	Autorități naționale, regionale sau locale	Proporționalitate, efectivitate, căi de atac și monitorizare
Act delegat – art. 290 TFUE	Completează sau modifică elemente neesențiale ale actului legislativ	Comisia, în limitele delegării	Revocare sau obiecție din partea Parlamentului ori Consiliului
Act de executare – art. 291 TFUE	Stabilește condiții uniforme de punere în aplicare	Comisia sau, excepțional, Consiliul	Comitologie, motivare și control jurisdicțional
Ghid / standard tehnic	Coordonează interpretarea și practica administrativă	Comisie, agenție sau rețea de autorități	Verificarea naturii juridice; nu poate extinde mandatul actului de bază

7.4. Monitorizarea și controlul aplicării dreptului Uniunii Europene: conformitate, neîndeplinirea obligațiilor și mecanisme de control jurisdicțional, administrativ și financiar

Monitorizarea, evaluarea, auditul și controlul juridic sunt complementare, dar nu interschimbabile. Monitorizarea colectează periodic date despre implementare, fiindcă evaluarea formulează o apreciere asupra relevanței, eficacității și efectelor, iar auditul examinează informațiile și sistemele după criterii independente; controlul juridic verifică respectarea competenței și normelor. Confuzia dintre ele produce așteptări greșite. Un indicator de monitorizare nu dovedește cauzalitatea, un audit financiar nu apreciază automat oportunitatea politică, iar o hotărâre privind legalitatea nu confirmă eficiența. Analiza completă combină instrumentele în funcție de întrebarea formulată [4].

Un cadru de monitorizare pornește de la obiective operaționalizate. Pentru fiecare indicator trebuie precizate definiția, valoarea de referință, ținta, sursa, periodicitatea, responsabilul și posibilitatea dezagregării. Fără aceste elemente, aceeași cifră poate fi calculată diferit de instituții. Indicatorii trebuie să fie suficient de stabili pentru comparație, dar revizuiți dacă devin irelevanți sau creează comportamente perverse. O autoritate evaluată numai prin numărul controalelor poate crește volumul și reduce calitatea; un spital evaluat doar prin timpul mediu poate evita cazurile complexe.

Diferența dintre produs, rezultat și impact este decisivă. *Produsul* este ceea ce administrația livrează direct: ghiduri, inspecții, granturi sau platforme. *Rezultatul* descrie schimbarea imediată pentru beneficiari: acces mai rapid, conformare sau reducerea costurilor. *Impactul* se referă la consecințe mai largi și de durată, care depind și de factori externi. Atribuirea impactului unei singure politici necesită o strategie metodologică, nu doar asocierea temporală. Experimentele, comparațiile, seriile de timp și studiile de proces pot oferi dovezi diferite, fiecare cu limite.

Evaluarea unei politici europene examinează de regulă eficacitatea, eficiența, relevanța, coerența și valoarea adăugată a acțiunii Uniunii. Eficacitatea întreabă dacă obiectivele au fost realizate; eficiența raportează rezultate la costuri; relevanța verifică dacă problema persistă; coerența analizează compatibilitatea cu alte politici; valoarea adăugată compară acțiunea comună cu alternativa națională. Aceste criterii pot conduce la concluzii diferite. O măsură poate fi eficace, dar prea costisitoare; eficientă pentru majoritate, dar incoerentă cu protecția drepturilor; relevantă, dar lipsită de valoare adăugată europeană [4].

Independența evaluării se apreciază prin selecția evaluatorului, accesul la date, publicarea metodologiei și posibilitatea de a formula concluzii nefavorabile. Evaluarea internă cunoaște mai bine programul, dar poate fi afectată de interesul instituției

de a-și apăra decizia; evaluarea externă oferă distanță, însă poate pierde contextul. O soluție este separarea rolurilor și validarea printr-un grup plural. Participarea beneficiarilor nu substituie analiza cauzală, dar permite testarea relevanței și identificarea efectelor pe care indicatorii oficiali nu le surprind.

Principiul evaluării înaintea revizuirii urmărește ca experiența aplicării să informeze o nouă inițiativă. Clauzele de revizuire și termenele de evaluare trebuie stabilite în act, fără a transforma procesul într-o obligație formală. Evaluarea *ex post* poate verifica estimările inițiale și identifica efecte neprevăzute. Dacă datele nu au fost colectate de la început, analiza ulterioară devine dificilă. Proiectarea indicatorilor și a sistemelor de raportare este, așadar, parte a legiferării, nu sarcină adăugată după adoptare.

Simplificarea și reducerea sarcinilor administrative trebuie deosebite de dereglementare. O obligație poate fi îndeplinită prin reutilizarea datelor, formulare comune sau raportare automată, fără reducerea standardului de protecție. Evaluarea trebuie să identifice costul informațional, frecvența și utilizarea reală a datelor colectate. Eliminarea unei raportări inutile este benefică; eliminarea informației necesare controlului poate crea opacitate. În proiectarea digitală, principiul „*o singură dată*” trebuie echilibrat cu scopul, securitatea și actualitatea datelor.

Conformarea este sprijinită nu numai prin sancțiuni, ci și prin ghidare, dialog tehnic și rețele administrative. Comisia și statele pot clarifica interpretări înaintea declanșării unui litigiu. Prevenirea reduce costurile și accelerează efectele, însă dialogul informal nu trebuie să suspende pe termen nedefinit aplicarea. Termenele, documentarea și publicarea rezultatelor generale protejează egalitatea de tratament. O autoritate trebuie să explice criteriile după care prioritizează cazurile și de ce unele probleme sunt soluționate prin cooperare, iar altele prin procedură formală.

Procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor permite Comisiei Europene să acționeze împotriva unui stat membru care nu respectă dreptul Uniunii. Sursele pot fi investigațiile proprii, datele de monitorizare, petițiile sau plângerile. În faza formală, scrisoarea de punere în întârziere solicită explicații; avizul motivat precizează încălcarea și cere conformarea; dacă problema persistă, Comisia Europeană poate sesiza Curtea de Justiție. Scopul principal este restabilirea aplicării generale a dreptului, nu acordarea unei despăgubiri individuale [1]. Dacă statul nu execută hotărârea Curții de Justiție, poate urma o nouă sesizare și impunerea unor sancțiuni pecuniare. Pentru necomunicarea măsurilor de transpunere, tratatele permit solicitarea de sancțiuni încă de la prima sesizare în condițiile prevăzute. Cuantumul ține seama de gravitate, durată și capacitatea de plată, iar Curtea de Justiție decide. Sancțiunea este mijloc de conformare, nu substitut al remedierii. Plata nu autorizează menținerea încălcării. În același timp, Comisia Europeană dispune de marjă în prioritizarea acțiunilor, ceea ce face necesară motivarea strategiei de aplicare.

Instanțele naționale reprezintă primul nivel al protecției drepturilor conferite de dreptul Uniunii Europene, care aplică normele, asigură remedii efective și pot solicita Curții de Justiție interpretarea sau examinarea validității prin trimitere preliminară. Acest mecanism nu este o cale de apel împotriva instanței naționale, ci un dialog jurisdicțional asupra dreptului Uniunii [1]. La nivelul Uniunii Europene, acțiunea în anulare verifică legalitatea actelor instituțiilor, iar acțiunea în constatarea abținerii sancționează inacțiunea atunci când exista obligația de a acționa. Condițiile de admisibilitate diferă în funcție de reclamant și act. Controlul jurisdicțional nu permite Curții de Justiție să substituie alegerea politică în marja legală, dar impune respectarea competenței, procedurii, motivării și drepturilor. În domenii tehnice, instanța poate acorda instituțiilor o marjă de apreciere, fără a renunța la verificarea erorii vădite și a probelor.

Controlul administrativ include mecanisme interne, plângeri și Ombudsmanul European. Ombudsmanul examinează cazuri de administrare defectuoasă în instituțiile, organele și agențiile Uniunii: lipsa transparenței, întârzieri, discriminare, proceduri incorecte ori refuz insuficient motivat. Recomandările sale nu au aceeași forță ca o hotărâre, dar pot determina corectarea practicii și dezvoltarea standardelor de bună administrare. Ombudsmanul nu controlează autoritățile naționale și nu anulează acte; delimitarea competenței previne orientarea greșită a plângerilor.

Controlul financiar protejează legalitatea și buna gestiune a resurselor. Curtea de Conturi Europeană efectuează audituri financiare, de conformitate și de performanță și furnizează declarația de asigurare asupra conturilor și operațiunilor. Auditul financiar verifică fiabilitatea informațiilor; auditul de conformitate, respectarea regulilor; auditul performanței, economia, eficiența și eficacitatea. Independența auditorului, accesul la date și urmărirea recomandărilor sunt condiții ale utilității. O constatare de audit nu produce singură sancțiune penală, dar poate activa corecții, recuperări și investigații [10].

Procedura de descărcare de gestiune leagă auditul de responsabilizarea politică. Parlamentul European, pe baza documentelor Comisiei Europene, a raportului Curții de Conturi și a recomandării Consiliului UE, decide dacă aprobă modul de executare a bugetului. Comisia Europeană și entitățile răspund întrebărilor, iar Parlamentul European poate formula observații și amâna decizia. Descărcarea închide formal conturile, dar recomandările trebuie urmărite ulterior. Procedura arată că responsabilizarea financiară este un lanț: administratorul raportează, auditorul verifică, forumul politic judecă, iar instituția corectează [10].

Investigațiile antifraudă trebuie delimitate de audit și de urmărirea penală. *Oficiul European de Luptă Antifraudă* desfășoară investigații administrative și formulează recomandări, în timp ce Parchetul European poate investiga și urmări penal infracțiuni care afectează interesele financiare ale Uniunii în statele participante. Auditorul identifică nereguli și slăbiciuni de sistem, dar nu stabilește vinovăția penală.

Respectarea competențelor, prezumției de nevinovăție și dreptului la apărare este esențială chiar atunci când obiectivul protejării fondurilor este legitim.

Urmărirea recomandărilor determină dacă controlul produce schimbare. Instituția trebuie să indice măsura, responsabilul, termenul și dovada finalizării. Statutul „implementat" nu trebuie acordat doar pentru adoptarea unui plan; este necesară verificarea efectului. Unele recomandări devin depășite prin schimbarea cadrului, iar altele necesită reformulare. Publicarea progresului facilitează învățarea și reduce repetarea deficiențelor. Totuși, acumularea recomandărilor poate crea o industrie a raportării dacă prioritățile nu sunt selectate după risc și importanță.

Controlul excesiv are costuri. Suprapunerea auditurilor, solicitările de date incompatibile și verificarea repetată pot consuma resursele destinate serviciului public. Soluția nu este reducerea arbitrară a controlului, ci coordonarea, recunoașterea activității altor organisme și utilizarea datelor comune. Principiul „*auditului unic*" poate evita duplicarea, însă presupune încredere în calitatea nivelului anterior. Controlul proporțional se concentrează asupra riscurilor semnificative, menținând posibilitatea examinării aprofundate când apar indicii.

Independența organismului de control trebuie însoțită de responsabilitate. Mandatul, procedurile de numire, bugetul și accesul la informații trebuie protejate, dar concluziile trebuie motivate și supuse verificării. Un control care nu explică criteriile poate deveni sursă de arbitrar. Studiile asupra supravegherii arată că eficacitatea depinde atât de puterile formale, cât și de competențe, reputație, acces și relația cu actorul controlat. Puterea de a solicita documente este insuficientă dacă datele nu sunt utilizate analitic.

Pentru Republica Moldova, mecanismele Uniunii aplicabile statelor membre nu trebuie transferate terminologic fără precizare. Procedura din articolul 258 TFUE nu se aplică unui stat candidat, însă monitorizarea aderării utilizează evaluări, repere, rapoarte și condiționalitate. Este necesară producerea de dovezi privind implementarea: hotărâri administrative, statistici, bugete, funcționarea instituțiilor și remedii. Controlul parlamentar, Curtea de Conturi, inspecțiile și instanțele naționale trebuie conectate cu coordonarea integrării. Raportarea realistă a dificultăților este mai utilă decât declararea prematură a conformității.

Un sistem matur de control nu se limitează la identificarea abaterilor și la stabilirea răspunderii, ci urmărește, în egală măsură, prevenirea riscurilor, remedierea deficiențelor și consolidarea învățării instituționale. În acest scop, mecanismele de control trebuie să permită diferențierea dintre o eroare izolată și o disfuncție sistemică, dintre insuficiența capacității administrative și conduita de rea-credință, precum și dintre costurile inerente implementării și utilizarea ineficientă sau risipitoare a resurselor. În funcție de natura, gravitatea și efectele neregulii constatate, măsuri-

le corective pot consta în clarificarea normelor, instruirea personalului, recuperarea fondurilor, revizuirea procedurilor, aplicarea unor sancțiuni sau modificarea cadrului legislativ. Alegerea remediului trebuie să fie proporțională, motivată și fundamentată pe evaluarea riscurilor pentru drepturile persoanelor, interesele financiare și realizarea obiectivelor politicii publice.

Monitorizarea și controlul închid ciclul deciziei numai pentru a-l redeschide. Datele și constatările pot conduce la revizuire, simplificare, extindere sau încetare. O politică menținută din inerție, fără evaluarea actualității problemei, este la fel de problematică precum una modificată continuu fără stabilitate. Echilibrul presupune timp suficient pentru rezultate și capacitate de reacție la dovezi. Calitatea guvernării se vede în disponibilitatea instituțiilor de a corecta ipotezele, nu în apărarea necondiționată a deciziei inițiale.

Tabelul 4. Formele de monitorizare și control al aplicării

Mecanism	Obiectul verificării	Actor / forum	Consecință posibilă
Monitorizare și evaluare	Progres, rezultate, impact, relevanță și costuri	Comisie, administrații, evaluatori independenți	Revizuire, simplificare, continuare sau încetare
Procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor	Respectarea dreptului UE de către statul membru	Comisia și Curtea de Justiție	Conformare, hotărâre și eventuale sancțiuni pecuniare
Control jurisdicțional	Legalitatea actelor, inacțiunea și interpretarea uniformă	Curtea de Justiție și instanțele naționale	Anulare, interpretare obligatorie, remediu și despăgubire
Control administrativ	Buna administrare, transparență și corectitudinea procedurii	Mecanisme interne și Ombudsmanul European	Recomandare, scuze, reexaminare sau schimbarea practicii
Audit și descărcare	Conturi, conformitate și performanța utilizării fondurilor	Curtea de Conturi, Parlamentul și Consiliul	Corecții, recuperări, recomandări și judecată politică

7.5. Responsabilizarea în guvernanța multinivel: transparență, justificare, rectificare, sancțiuni și trasabilitatea deciziilor

„*Responsabilizarea*” desemnează relația prin care un actor care exercită autoritate este obligat să informeze, să explice și să justifice conduita în fața unui forum capabil să evalueze și, după caz, să producă o consecință, inclusiv este mai restrânsă decât controlul în sens larg. Controlul poate opera *ex ante*, prin competențe, proceduri și condiții, în timp ce responsabilizarea vizează în principal conduita deja reali-

zată. Transparența furnizează informație, dar nu este suficientă dacă nimeni nu poate întreba, judeca ori solicita corectarea [7]. O relație de responsabilizare are cel puțin cinci elemente: *actorul, forumul, obligația de informare, standardul de evaluare* și *consecința*. Lipsa unuia poate transforma mecanismul într-o simplă comunicare. Un raport anual fără întrebări și urmărire poate fi ceremonial; o audiere fără acces la documente poate fi simbolică; o sancțiune fără criteriu și drept la apărare poate fi arbitrară. Analiza trebuie să stabilească cine poate cere explicații, despre ce, în ce termen și cu ce efect.

Distincția dintre supraveghere, responsabilizare și influență clarifică rolul parlamentelor. Supravegherea urmărește obținerea informației și verificarea activității; responsabilizarea presupune evaluarea și posibilitatea unei consecințe; influența urmărește modificarea politicii viitoare. Același instrument poate îndeplini mai multe funcții. O întrebare parlamentară despre o decizie trecută poate solicita explicații și, simultan, determina schimbarea unei practici. Clasificarea trebuie să pornească de la conținut și context, nu doar de la denumirea instrumentului.

Akbik și Migliorati disting întrebările de informare, justificare și rectificare. *Prima categorie* solicită date despre cine, ce, când și cum; *a doua* - întreabă de ce conduita este adecvată, eficientă sau echitabilă; a treia cere modificarea deciziei, repararea efectelor ori sancționarea. Analiza a 1 393 de întrebări orale adresate în Parlamentul European evidențiază că tipul întrebării depinde de cadrul juridic al supravegherii și de natura activității controlate. Întrebările de justificare apar mai frecvent în raport cu executarea politicilor, unde abaterea de la intenția legislativă trebuie explicată [7].

Calitatea întrebării influențează calitatea răspunsului. O formulare generală permite răspunsuri descriptive; o întrebare eficientă indică decizia, perioada, temeiul, criteriul și dovada solicitată. În loc de „*De ce nu funcționează programul?*”, forumul poate întreba „*Care a fost valoarea de referință, ce țintă trebuia atinsă până la data X, ce rezultat s-a înregistrat și ce măsură corectivă a fost adoptată?*”. Totuși, densitatea tehnică nu trebuie utilizată pentru a exclude publicul. Explicația trebuie să fie exactă și inteligibilă.

Parlamentul European utilizează întrebări scrise și orale, audieri, comisii de anchetă, dezbateri, rezoluții, aprobarea Comisiei Europene, moțiunea de cenzură și descărcarea bugetară. Puterea diferă după actor. Comisia Europeană este responsabilă colegial în fața Parlamentului European, în timp ce Consiliul European și Consiliul UE nu formează un „guvern” dependent de o majoritate parlamentară europeană. Membrii lor răspund și în sistemele naționale. Această pluralitate poate lărgi controlul, dar și dispersa răspunderea, permițând guvernelor să atribuie Uniunii decizii la care au participat.

Comisia Europeană trebuie să explice inițiativele, executarea bugetului, aplicarea dreptului și utilizarea competențelor delegate sau de executare. Independența sa nu exclude răspunderea; dimpotrivă, autonomia profesională trebuie compensată prin motivare, raportare și control. Parlamentul poate evalua colegiul, instanțele actele, Curtea de Conturi gestiunea, iar Ombudsmanul buna administrare. Aceste forumuri aplică standarde diferite și nu se substituie. O critică politică nu dovedește ilegalitatea, iar legalitatea nu epuizează evaluarea performanței.

Consiliul UE și Consiliul European ridică problema lanțurilor multiple. Pozițiile sunt negociate colectiv, dar miniștrii și șefii de guvern răspund în statele membre. Publicitatea voturilor și a documentelor legislative permite identificarea contribuției, însă cultura consensului și formulările comune pot estompa divergențele. Parlamentele naționale pot controla mandatul guvernului înaintea reuniunii și rezultatul după aceasta. Eficacitatea depinde de timp, acces la informație și capacitate de analiză. Controlul ulterior este insuficient dacă poziția a devenit ireversibilă.

Agențiile și organismele independente necesită mecanisme adaptate. Expertiza și independența protejează decizia de presiuni pe termen scurt, dar pot reduce legătura electorală directă. Mandatul clar, rapoartele, audierile, evaluările și controlul jurisdicțional oferă contraponderi. Responsabilizarea nu trebuie să devină instrucțiune politică asupra cazurilor individuale, deoarece ar compromite independența. Forumul evaluează criteriile, procedura și performanța, fără a substitui aprecierea tehnică legală.

Uniunea Economică și Monetară ilustrează dificultatea responsabilizării într-o arhitectură fragmentată. Diane Fromage arată că rolul executivelor, al Eurogrupului și al structurilor informale, combinat cu distribuirea competențelor între niveluri, creează lacune mai pronunțate decât în procedura legislativă obișnuită [8].

Responsabilizarea politică, juridică, administrativă și financiară produce consecințe diferite. Consecința politică poate fi critica, refuzul aprobării, demisia sau modificarea mandatului; cea juridică poate fi anularea, constatarea încălcării ori despăgubirea; cea administrativă, reexaminarea și schimbarea procedurii; cea financiară, corecția, recuperarea și descărcarea condiționată. Nu orice constatare cere cea mai severă sancțiune. Proporționalitatea și dreptul la apărare protejează legitimitatea forumului.

Rectificarea este adesea mai utilă decât sancțiunea simbolică. Ea poate include corectarea unei baze de date, revizuirea criteriului, rambursarea, reluarea procedurii, publicarea motivării sau modificarea actului. Pentru persoana afectată, viteza și efectivitatea remedierii pot conta mai mult decât identificarea unei responsabilități abstracte. În același timp, fără consecințe instituționale, aceeași eroare se poate repeta. Mecanismul matur combină repararea individuală, schimbarea sistemică și, când este justificat, sancțiunea.

Transparența trebuie să fie orientată spre utilizator. Publicarea a mii de documente fără indexare, metadate și explicații poate crea transparență formală, nu acces efectiv. Un registru util permite căutarea după dosar, actor, dată și etapă, prezintă versiunile și indică documentele lipsă. Excepțiile privind confidențialitatea trebuie motivate și revizuite. Protecția datelor, secretul comercial și spațiul necesar negocierii sunt interese legitime, dar nu justifică opacitatea generală.

Obligația de motivare transformă informația în explicație. O instituție nu răspunde adecvat prin citarea unei competențe generale, ci arată faptele, criteriile, opțiunile și proporționalitatea. Motivarea poate fi diferențiată după tipul actului și urgență, dar trebuie să permită persoanei să înțeleagă și forumului să controleze. Limbajul excesiv de tehnic poate produce opacitate chiar într-un document public. Rezumatele accesibile sunt utile dacă păstrează condițiile, excepțiile și incertitudinile și nu înlocuiesc versiunea juridică autentică.

Trasabilitatea răspunde întrebării „*cum s-a ajuns la acest rezultat?*”, inclusiv leagă datele, analiza, avizele, amendamentele, voturile, actele de implementare, indicatorii și controalele. Într-un dosar bine documentat, o persoană independentă poate identifica versiunea, autorul modificării și motivul. Trasabilitatea nu cere înregistrarea fiecărei conversații informale, dar impune păstrarea deciziilor relevante și a bazei lor.

Deciziile automatizate intensifică problema atribuirii. Principiile formulate de *European Law Institute* cer ca decizia să fie atribuită operatorului, chiar dacă a fost generată prin mijloace automate; persoana trebuie informată despre caracterul automat, iar sistemul trebuie să permită trasabilitate și motivare. Complexitatea algoritmului nu justifică o decizie arbitrară. Supravegherea umană trebuie calibrată după risc, iar operatorul nu poate externaliza răspunderea către furnizor, programator sau setul de date [9]. Pentru un sistem algoritmic utilizat în administrație, responsabilizarea presupune mai mult decât publicarea codului. Trebuie documentate scopul, datele, criteriile, rata de eroare, grupurile afectate, intervenția umană, procedura de contestare și actorul care poate corecta rezultatul. Unele modele sunt protejate prin drepturi comerciale, dar autoritatea trebuie să poată explica logica relevantă și să auditeze furnizorul. Achiziția publică trebuie să includă acces la jurnale, standarde de securitate și obligații după încetarea contractului.

Pentru Republica Moldova, responsabilizarea reformelor europene necesită evitarea raportării exclusiv cantitative. Numărul proiectelor de lege sau al ședințelor nu demonstrează funcționarea instituției. Pentru fiecare angajament sunt necesare responsabil, termen, resurse, indicator de rezultat, sursă de verificare și mecanism de corectare. Parlamentul, Curtea de Conturi, instanțele, autoritățile independente, presa și societatea civilă trebuie să poată urmări traseul. Comunicarea onestă a întârzierilor și a cauzelor consolidează credibilitatea mai mult decât declararea conformității fără dovezi.

O matrice a responsabilizării poate fi elaborată pentru orice domeniu de politică publică prin identificarea următoarelor componente: *autoritatea decidentă, entitatea responsabilă de implementare, forul competent să solicite explicații, informațiile care trebuie furnizate, standardul de evaluare, termenul aplicabil, consecințele neconformării* și *remediul disponibil*. Un asemenea instrument permite evidențierea lacunelor instituționale, precum existența unui actor învestit cu puteri, dar nesupus unui mecanism efectiv de control; a unui for de responsabilizare lipsit de acces la informațiile necesare; a unor date necorelate cu standarde clare de evaluare; ori a unei sancțiuni neînsoțite de un mecanism adecvat de remediere. Matricea este utilă atât pentru proiectarea arhitecturii instituționale, cât și pentru evaluarea reformelor, întrucât îmbină accesibilitatea necesară studenților de la facultățile non-profil cu rigoarea conceptuală și metodologică specifică analizei academice.

Responsabilizarea nu este opusul eficienței. Explicațiile, auditul și contestațiile consumă resurse, dar reduc erorile, corupția și neîncrederea. Un sistem fără control poate lua decizii rapid și le poate corecta foarte târziu. În același timp, forumurile trebuie coordonate pentru a evita paralizia și raportarea repetitivă. Calitatea rezultă din proporționalitate: intensitatea controlului crește odată cu puterea, riscul, bugetul și impactul asupra drepturilor.

În ultimă instanță, responsabilizarea transformă autoritatea într-o relație justificabilă. Uniunea Europeană nu poate elimina toate tensiunile dintre eficiență, expertiză, reprezentare și control, dar poate organiza proceduri prin care aceste tensiuni devin vizibile și contestabile. Într-o guvernanță multinivel, obiectivul nu este găsirea unui singur actor responsabil pentru tot, ci evitarea situației în care fiecare actor poate afirma că responsabilitatea aparține altuia.

Tabelul 5. Matricea responsabilizării în procesul decizional european

Actor responsabil	Forum de responsabilizare	Informația / justificarea datorată	Consecință și remediu
Comisia Europeană	Parlament, Curte, Curtea de Conturi, Ombudsman	Inițiativă, execuție, aplicarea dreptului, buget și administrare	Control politic, anulare, corecții, recomandări și schimbarea practicii
Consiliul și guvernele	Parlamentul European și parlamentele naționale	Poziții, voturi, compromisuri și implementare națională	Critică, control național, schimbarea mandatului sau a legislației
Agenție / organism independent	Parlament, consiliu de administrație, instanțe și auditor	Metodă, performanță, utilizarea datelor și respectarea mandatului	Recomandări, anulare, revizuirea mandatului și măsuri manageriale

Actor responsabil	Forum de responsabilizare	Informația / justificarea datorată	Consecință și remediu
Autoritate națională de aplicare	Instanțe, parlament, auditor, autoritate de supraveghere	Decizii individuale, criterii, sancțiuni și rezultate	Reexaminare, remediu, despăgubire, sancțiune sau reformă procedurală
Operator al unui sistem automatizat	Persoană afectată, autoritate de control, instanță și auditor	Caracter automat, date, logică relevantă, risc și supraveghere umană	Corectare, intervenție umană, suspendare, despăgubire și reproiectare

Concluzii

Procesul decizional al Uniunii Europene trebuie înțeles ca un ciclu continuu de definire a problemei, pregătire, negociere, adoptare, implementare, monitorizare, control și revizuire. Calitatea unei decizii nu rezultă exclusiv din respectarea procedurii legislative, ci din coerența dintre temeiul juridic, dovezile utilizate, opțiunea aleasă și capacitatea de aplicare. Consultarea, evaluarea de impact și controlul calității reglementării contribuie la fundamentarea deciziei, fără a substitui alegerea politică și responsabilitatea instituțiilor.

Adoptarea actelor europene combină proceduri juridice formale cu negocierea interinstituțională. Procedura legislativă ordinară consacră rolul egal al Parlamentului European și al Consiliului UE, iar negocierile interinstituționale tripartite facilitează identificarea compromisului, fără a înlocui voturile și formalitățile prevăzute de tratate. Legitimitatea procesului depinde atât de capacitatea instituțiilor de a ajunge la acord, cât și de transparența mandatelor, trasabilitatea modificărilor și delimitarea clară dintre propunere, acord provizoriu și act juridic adoptat.

Implementarea reprezintă etapa în care norma juridică este transformată în practică administrativă și rezultate verificabile. Transpunerea directivelor, aplicarea regulamentelor, actele delegate și de executare, comitologia, cooperarea administrativă și infrastructurile digitale trebuie corelate cu competențe instituționale, personal, resurse, proceduri și căi de atac. Adoptarea unei legi sau cheltuirea unui buget nu demonstrează, prin ele însele, succesul politicii. Monitorizarea, evaluarea, controlul jurisdicțional, auditul și procedurile privind neîndeplinirea obligațiilor permit identificarea diferenței dintre conformarea formală și efectivitatea normei și transformă rezultatele implementării în informație pentru revizuirea politicii.

Responsabilizarea completează ciclul decizional prin obligația actorilor de a informa, explica, justifica și, atunci când este necesar, rectifica propriile decizii. Într-o guvernanță multinivel, răspunderea nu trebuie diluată între instituții: pentru fiecare etapă trebuie identificat cine decide, cine implementează, cine controlează,

ce informație este datorată și ce remediu este disponibil. Pentru Republica Moldova, această logică este esențială procesului de aderare: preluarea acquis-ului trebuie însoțită de planificare, resurse, capacitate administrativă, indicatori, interoperabilitate, control parlamentar, audit și mecanisme de corectare. Integrarea devine efectivă atunci când norma adoptată produce rezultate verificabile, iar autoritatea poate demonstra, explica și corecta modul în care acestea au fost obținute.

Aplicație de seminar

Studiu de caz: instituțiile Uniunii examinează un cadru european privind utilizarea sistemelor algoritmice în admiterea universitară și recunoașterea digitală a calificărilor. Studenții lucrează în echipe și construiesc traseul complet: definirea problemei, temeiul juridic, consultarea și evaluarea de impact; pozițiile Parlamentului și Consiliului, mandatul pentru negocierile interinstituționale tripartite și compromisul; delimitarea elementelor esențiale de cele ce pot fi detaliate prin acte delegate sau de executare; obligațiile statelor și universităților; indicatorii de monitorizare; controlul juridic, administrativ și financiar; mecanismul prin care candidatul primește explicație, contestă și obține rectificarea. Fiecare echipă trebuie să indice documentele, actorii, datele, riscurile și punctele de responsabilizare, precum și relevanța pentru Republica Moldova.

Produs de învățare

Dosar de trasabilitate decizională, de 4–5 pagini, însoțit de o diagramă. Dosarul va conține: fișa problemei și scenariul de bază; matricea competență–procedură–actor; cronologia versiunilor; tabelul privind actele de implementare; setul de indicatori; harta mecanismelor de control și responsabilizare; o notă de audit de maximum o pagină care identifică trei riscuri și recomandă măsuri verificabile. Studentul va separa faptele de evaluări, va utiliza cel puțin două surse oficiale și două surse științifice și va explica limitele datelor.

Subiecte de autoevaluare

1. Reconstruiți ciclul unei decizii europene de la definirea problemei până la evaluarea *ex post*.
2. Comparați procedura legislativă ordinară, consultarea și consimțământul după temei juridic, actori, majorități, termene și efectul Parlamentului. Evaluați avantajele și riscurile acordurilor obținute prin negocieri interinstituționale tripartite.
3. Distingeți actul legislativ, actul delegat și actul de executare. Formulați un exemplu privind recunoașterea digitală a calificărilor și arătați ce element trebuie păstrat de legiuitor, ce poate fi delegat și ce necesită condiții uniforme de executare.

4. Elaborați o schemă comparativă a monitorizării, evaluării, procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, controlului jurisdicțional, Ombudsmanului, auditului și descărcării de gestiune. Precizați pentru fiecare obiectul, actorul și consecința.
5. Construiți o matrice de responsabilizare pentru o decizie automatizată utilizată de o autoritate publică din Republica Moldova în contextul alinierii la acquis. Includeți informarea, justificarea, trasabilitatea, supravegherea umană, rectificarea și remediul.

Recomandări pentru lucrul individual

Selectați un dosar european încheiat sau aflat într-o etapă clară și evitați descrierea întregului sistem printr-un singur exemplu. Verificați numărul procedurii, temeiul juridic, versiunea documentului și data. Construiți o cronologie și păstrați separat: propunerea, pozițiile, acordul provizoriu, actul publicat, măsurile de implementare și rapoartele de evaluare. Pentru indicatori, indicați definiția, sursa și limitele. Pentru control, stabiliți competența forumului și efectul concluziei. În analiza Republicii Moldova, distingeți obligațiile statului candidat de mecanismele aplicabile statelor membre și evitați echivalarea adoptării legii cu implementarea efectivă.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, pp. 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
2. European Parliament. (2025). Handbook on the ordinary legislative procedure. Legislative Activities Unit. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/297417/Handbook%20on%20the%20Ordinary%20legislative%20procedure_March%202025_EN.pdf
3. European Parliament, Council of the European Union, & European Commission. (2016). Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 on Better Law-Making. *Official Journal of the European Union*, L 123, pp. 1–14. https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj/eng
4. European Commission. (2021). Better regulation guidelines (SWD(2021) 305 final). https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf
5. STAROŇOVÁ, K. (2017). Comparing the roles of regulatory oversight bodies in Central and Eastern European countries. *European Journal of Risk Regulation*, 8(4), pp. 723–742. https://doi.org/10.1017/err.2017.56

6. HÄGE, F. M. (2008). Decision-making in the Council of the European Union: The role of committees [Doctoral dissertation, Leiden University]. https://hdl.handle.net/1887/13222
7. AKBIK, A., & MIGLIORATI, M. (2024). Understanding oversight through parliamentary questions: The European Parliament in the Economic and Monetary Union. *European Union Politics*, 25(4), pp. 675–697. https://doi.org/10.1177/14651165241268274
8. FROMAGE, D. (2021). The parliamentary accountability of EMU decisions: Between informality and fragmentation. *European Papers*, 6(3), pp. 1415–1435. https://doi.org/10.15166/2499-8249/532
9. European Law Institute. (2022). Guiding principles for automated decision-making in the EU. European Law Institute. https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Guiding_Principles_for_Automated_Decision-Making_in_the_EU.pdf
10. European Court of Auditors. (2014). Gaps, overlaps and challenges: A landscape review of EU accountability and public audit arrangements. *Publications Office of the European Union*. https://doi.org/10.2865/18819

Tema 8. INTEGRAREA ECONOMICĂ EUROPEANĂ: PIAȚA INTERNĂ, UNIUNEA ECONOMICĂ ȘI MONETARĂ ȘI GUVERNANȚA ECONOMICĂ

Termeni-cheie: *integrare economică; piață internă; cele patru libertăți; integrare efectivă; concurență; Uniunea Economică și Monetară; euro; politică monetară; semestrul european; guvernanță economică.*

Unități de conținut

1. Fundamentele analitice ale integrării economice europene: reguli comune, bunuri colective, interdependență și diferența dintre integrarea formală și cea efectivă.
2. Piața internă și cele patru libertăți: acces pe piață, recunoaștere reciprocă, armonizare, concurență și protecția participanților.
3. Uniunea Economică și Monetară și moneda euro: arhitectură, beneficii, costuri, convergență și condițiile funcționării unei politici monetare comune.
4. Guvernanța economică a Uniunii Europene: coordonare, supraveghere bugetară, prevenirea dezechilibrelor și mecanisme de asistență financiară.
5. Crize, reforme și perspective ale integrării economice: reziliență, solidaritate, condiționalitate și relevanță pentru Republica Moldova.

Abilități

– explică integrarea economică drept proces de eliminare a discriminărilor, creare a regulilor comune și gestionare a interdependențelor dintre economii;
– distinge piața comună de piața internă și identifică temeiurile, barierele și instrumentele asociate liberei circulații a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor;
– separă integrarea juridică de integrarea efectivă și utilizează indicatori comerciali, financiari, ocupaționali și teritoriali pentru a evalua rezultatele pieței interne;
– explică arhitectura Uniunii Economice și Monetare, rolul Băncii Centrale Europene și raportul dintre politica monetară comună și politicile economice naționale;
– evaluează avantajele și costurile monedei euro, criteriile de convergență și riscurile generate de șocurile asimetrice și de integrarea incompletă;
– reconstituie principalele mecanisme ale guvernanței economice, inclusiv semestrul european, planurile fiscal-structurale, supravegherea dezechilibrelor și procedura aplicabilă deficitelor excesive;
– analizează relația dintre disciplină, solidaritate, investiții, condiționalitate și responsabilizare în răspunsurile Uniunii la crize economice și financiare;

Responsabilitate și autonomie. Studentul verifică definiția indicatorului, perioada, populația de referință și sursa datelor înainte de a formula concluzii; distinge norma juridică de rezultatul economic, corelația de cauzalitate și performanța agregată de distribuția efectelor. În activitățile individuale și de grup, studentul explică beneficiile și costurile pentru categorii diferite de actori, evită prezentarea monedei euro sau a disciplinei bugetare drept soluții automate și formulează recomandări proporționale, transparente și fundamentate pe dovezi.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, analiză de date și documente oficiale, hartă a celor patru libertăți, studiu de caz privind o barieră netarifară, simularea unui șoc asimetric, matrice competență–instrument–indicator, interpretarea unui tablou macroeconomic,

verificarea unei știri economice, analiză de rețea și aplicații pentru drept, jurnalism, matematică, informatică și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Temele precedente au explicat geneza și evoluția integrării europene, principalele modele teoretice, fundamentele juridice și valorice ale Uniunii, arhitectura sa instituțională și mecanismele prin care deciziile sunt adoptate, implementate și controlate. Prezenta temă deplasează analiza către funcționarea concretă a integrării economice, examinând modul în care normele juridice, instituțiile, politicile publice și fluxurile transfrontaliere transformă economiile naționale într-un spațiu economic interdependent. Piața internă, Uniunea Economică și Monetară și guvernanța economică nu constituie componente izolate, ci niveluri interconectate ale aceluiași proces: libera circulație intensifică schimburile și mobilitatea factorilor de producție; interdependența amplifică efectele transfrontaliere ale deciziilor naționale; iar moneda comună sporește necesitatea coordonării economice, bugetare și financiare. Analiza urmărește, în consecință, trei întrebări fundamentale: prin ce mecanisme piața internă depășește simpla eliminare a taxelor vamale; de ce politica monetară comună necesită convergență, stabilitate financiară și coordonarea politicilor economice; și cum pot fi prevenite ori corectate externalitățile produse de deciziile unui stat asupra celorlalți participanți.

Integrarea economică europeană nu poate fi evaluată exclusiv prin existența tratatelor, adoptarea actelor juridice sau eliminarea formală a barierelor. Piața internă presupune atât integrare prin înlăturarea obstacolelor și a discriminărilor, cât și integrare prin instituirea unor reguli, standarde și capacități comune în domenii precum recunoașterea reciprocă, concurența, protecția consumatorilor, supravegherea pieței și cooperarea administrativă. O libertate poate fi consacrată juridic, dar valorificată inegal din cauza infrastructurii insuficiente, a costurilor de acces, a asimetriilor informaționale, a diferențelor de capacitate instituțională sau a structurii economice a statelor și regiunilor. În mod similar, adoptarea monedei euro reduce costurile de tranzacție și elimină riscul cursului de schimb între participanți, dar nu înlătură automat diferențele de productivitate, competitivitate, îndatorare, structură financiară sau capacitate bugetară. Caracterul particular al Uniunii Economice și Monetare rezultă din asocierea unei politici monetare comune cu politici economice și bugetare care rămân, în mare măsură, de competența statelor membre, fiind însă supuse unor reguli și mecanisme europene de coordonare și supraveghere. Tema distinge, astfel, integrarea formală de integrarea efectivă, convergența nominală de convergența reală, stabilitatea agregată de distribuirea beneficiilor și costurilor, precum și coordonarea politicilor de transferul competențelor către nivelul Uniunii.

Pentru Republica Moldova, această perspectivă permite delimitarea riguroasă dintre accesul preferențial oferit prin Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, integrarea graduală în anumite componente ale pieței europene, participarea deplină la piața internă după aderare și integrarea monetară ulterioară. Aceste etape presupun regimuri distincte de drepturi și obligații și necesită nu doar apropiere legislativă, ci și instituții funcționale, infrastructuri compatibile, capacitate de supraveghere, date credibile, competitivitate economică și mecanisme eficiente de ajustare. În acest mod, integrarea economică este analizată nu ca rezultat automat al adoptării normelor, ci ca proces verificabil de transformare juridică, instituțională și structurală.

8.1. Fundamentele analitice ale integrării economice europene: reguli comune, bunuri colective, interdependență și diferența dintre integrarea formală și cea efectivă

Integrarea economică desemnează atât un proces, cât și o stare. Ca proces, ea cuprinde măsurile prin care sunt eliminate discriminările dintre economii și sunt create instituții comune; ca stare, exprimă gradul în care participanții funcționează ca părți ale unui spațiu economic interdependent. Distincția formulată în literatura clasică rămâne utilă deoarece împiedică două simplificări: echivalarea oricărui acord comercial cu integrarea și presupunerea că adoptarea normelor produce automat fluxuri economice intense [2]. Zona de liber schimb, uniunea vamală, piața comună, uniunea economică și integrarea monetară indică niveluri diferite de eliminare a barierelor și de coordonare. Uniunea Europeană combină însă domenii foarte integrate cu politici păstrate predominant la nivel național [4].

O primă dimensiune este integrarea prin eliminarea obstacolelor. Interzicerea taxelor vamale interne, a restricțiilor cantitative sau a discriminării pe criteriul naționalității reduce fragmentarea și permite resurselor să se deplaseze către utilizări mai productive. Această logică este uneori denumită integrare negativă, deoarece înlătură măsuri naționale incompatibile cu piața comună, care nu înseamnă absența reglementării, ci eliminarea normelor care protejează piețe naționale fără o justificare proporțională [3].

A doua dimensiune este integrarea prin construcția unor capacități comune. Standardele tehnice, recunoașterea calificărilor, supravegherea pieței, politica de concurență, coordonarea macroeconomică și mecanismele de stabilitate financiară creează condiții de încredere între participanți. Această integrare pozitivă poate presupune armonizare legislativă, instituții comune, schimb de date și finanțare. Fără ea, eliminarea frontierelor ar putea transfera riscuri, ar favoriza concurența neloială

sau ar produce niveluri inegale de protecție [1]. Integrarea extinde dimensiunea pieței. Întreprinderile pot produce pentru mai mulți consumatori, pot distribui costurile fixe asupra unui volum mai mare și pot accesa furnizori sau competențe din alte state. Economiile de scară sunt importante în industriile cu investiții inițiale ridicate, precum infrastructura, cercetarea, energia sau serviciile digitale. Totuși, o piață mai mare nu garantează automat concurență: fără reguli împotriva cartelurilor, abuzului de poziție dominantă și subvențiilor selective, avantajele integrării pot fi capturate de operatori puternici.

Efectele comerciale trebuie evaluate prin comparație cu o situație alternativă. Crearea de comerț apare atunci când producția internă mai costisitoare este înlocuită cu importuri mai eficiente din spațiul integrat. Deturnarea comerțului apare atunci când un furnizor eficient din afara zonei este înlocuit de unul mai puțin eficient din interior, din cauza preferințelor tarifare. Balanța dintre aceste efecte depinde de structura inițială a protecției, competitivitate și deschiderea față de economia mondială [3]. Câștigurile agregate pot coexista cu pierderi sectoriale sau teritoriale. Consumatorii pot beneficia de prețuri mai mici și varietate, în timp ce întreprinderile necompetitive se restrâng; regiunile conectate la infrastructuri și lanțuri valorice pot avansa mai rapid decât zonele periferice; lucrătorii cu competențe transferabile se adaptează mai ușor decât cei dependenți de industrii în declin. Evaluarea integrării trebuie să includă, prin urmare, distribuția efectelor și mecanismele de ajustare, nu numai variația produsului intern brut.

Piața internă și moneda comună pot fi analizate și ca bunuri colective europene, care oferă stabilitate a regulilor, acces extins, reducerea costurilor de tranzacție și o capacitate mai mare de negociere externă. Furnizarea acestor beneficii necesită contribuții comune și disciplină reciprocă. Dacă un participant beneficiază de piață, dar aplică neuniform standardele sau transferă costurile politicilor sale către ceilalți, apare problema utilizării fără asumarea corespunzătoare a obligațiilor [3].

Interdependența produce efecte de propagare transfrontalieră. Expansiunea unei economii poate crește cererea pentru exporturile partenerilor, iar o recesiune poate reduce producția în state conectate. Deficitul excesiv, fragilitatea bancară sau o politică de subvenționare pot influența costurile de finanțare și concurența din întregul spațiu. Guvernanța economică încearcă să gestioneze asemenea externalități fără a transforma toate politicile naționale în competențe ale Uniunii [4].

Integrarea juridică, numită și integrare formală sau de jure, se măsoară prin existența și calitatea regulilor comune. Integrarea efectivă, sau de facto, se observă prin fluxuri de bunuri, servicii, capital și persoane, prin convergența prețurilor, participarea la lanțuri valorice și intensitatea relațiilor financiare. Cele două dimensiuni se susțin reciproc, dar nu evoluează identic. O libertate bine reglementată

poate fi puțin utilizată, iar fluxurile ridicate pot exista și înaintea unei armonizări complete [9]. Indicatorii trebuie construiți cu prudență. Comerțul intra-UE poate fi raportat la produsul intern brut, la comerțul total sau la populație, iar fiecare numitor răspunde unei întrebări diferite. Stocurile de investiții nu trebuie confundate cu fluxurile anuale; mobilitatea lucrătorilor poate fi măsurată prin cetățenie, țară de naștere, reședință sau loc de muncă; valorile nominale trebuie ajustate atunci când inflația modifică comparația în timp. O concluzie fără definiția indicatorului este greu de verificat.

Comparația în timp solicită o situație de referință și controlul modificărilor metodologice. Extinderile Uniunii Europene schimbă numărul participanților, iar crizele pot produce rupturi structurale. O creștere a ponderii comerțului intra-UE poate reflecta integrarea, dar și modificarea prețurilor energetice ori includerea unor noi state. Analiza de rețea completează mediile naționale. Două state cu aceeași pondere a comerțului european pot ocupa poziții diferite: unul poate fi nod central cu legături diversificate, iar altul dependent de un singur partener. Centralitatea, densitatea, modularitatea și concentrarea pot evidenția vulnerabilități ascunse. În lanțurile valorice, întreruperea unui furnizor mic poate produce efecte disproporționate dacă acesta ocupă un punct fără substitut. Eficiența și reziliența nu sunt identice. Specializarea și aprovizionarea de la furnizorul cel mai ieftin reduc costurile în condiții normale, dar pot crea dependențe. Diversificarea, stocurile și capacitățile redundante sporesc reziliența, însă au costuri. Integrarea economică matură nu urmărește autarhia, ci gestionarea transparentă a compromisului dintre eficiență, securitatea aprovizionării și autonomia de decizie.

Pentru Republica Moldova, integrarea economică europeană trebuie evaluată pe mai multe niveluri: acces tarifar, apropierea standardelor, capacitatea de certificare, funcționarea concurenței, predictibilitatea vamală și conectarea întreprinderilor la rețele europene. Creșterea exporturilor către UE este relevantă, dar nu suficientă pentru a demonstra convergența. Contează diversificarea produselor, valoarea adăugată, productivitatea, participarea întreprinderilor mici și distribuția teritorială a beneficiilor. În concluzie, integrarea economică este simultan eliminare a discriminării, creare a regulilor și capacităților comune, intensificare a fluxurilor și administrare a efectelor distributive. O evaluare riguroasă trebuie să lege norma de comportament și comportamentul de rezultat, indicând cine beneficiază, cine suportă costurile și ce mecanisme transformă interdependența într-un avantaj colectiv [9].

Convergența prețurilor este un indicator intuitiv, dar dificil de interpretat. Într-o piață integrată, arbitrajul și transparența pot apropia prețurile bunurilor comparabile. Diferențele rămase pot reflecta transportul, fiscalitatea, calitatea, chiria,

structura concurenței sau preferințele locale. Compararea trebuie să utilizeze produse omogene și să separe nivelul prețurilor de rata inflației. Două state pot avea aceeași inflație, dar niveluri de preț foarte diferite, iar convergența rapidă poate produce temporar o inflație mai ridicată în economia aflată în recuperare.

Integrarea europeană poate favoriza aglomerarea activității economice. Întreprinderile se localizează aproape de furnizori, competențe, infrastructură și piețe mari, iar această concentrare atrage investiții suplimentare. Efectul poate crește productivitatea, dar și disparitățile teritoriale. Efectele dinamice ale integrării includ inovarea, acumularea de competențe și schimbarea structurii întreprinderilor. Concurența poate stimula investiția și ieșirea firmelor ineficiente, dar poate reduce capacitatea inovatoare dacă piețele devin excesiv concentrate. Indicatorii de productivitate trebuie interpretați împreună cu investițiile, cercetarea, dimensiunea firmelor și difuzarea tehnologiei. O creștere medie poate proveni din îmbunătățirea firmelor existente sau din schimbarea compoziției prin intrare și ieșire, mecanisme cu implicații sociale diferite.

Evaluarea cauzală cere un contrafactual: ce s-ar fi întâmplat fără integrare sau fără o anumită reformă? Comparația înainte–după nu este suficientă dacă economia mondială, tehnologia sau prețurile energiei s-au schimbat simultan. Cercetătorii pot utiliza grupuri de comparație, diferențe între sectoare, metode de control sintetic sau variații instituționale. Persistența preferinței pentru furnizori interni, denumită uneori efect de frontieră, arată că eliminarea taxelor și armonizarea nu înlătură toate costurile distanței economice. Limba, reputația, rețelele de distribuție, contractele, diferențele culturale și incertitudinea privind remediile pot menține orientarea tranzacțiilor spre piața națională. Efectul trebuie măsurat prin comparații între fluxuri interne și transfrontaliere ajustate pentru dimensiune și distanță. O valoare ridicată nu demonstrează automat existența unei bariere ilegale, dar indică domeniul în care trebuie cercetate costurile suplimentare ale trecerii frontierei [3].

Costurile fixe de conformare influențează distribuția beneficiilor între întreprinderi. O firmă mare poate împărți cheltuielile pentru certificare, consultanță, traducere și raportare asupra unui volum extins de vânzări, în timp ce o întreprindere mică poate renunța la export chiar dacă cerințele sunt nediscriminatorii. De aceea, numărul firmelor active transfrontalier, rata de supraviețuire a exportatorilor și concentrarea exporturilor completează valoarea totală a comerțului. Simplificarea procedurală, informația accesibilă și serviciile publice digitale pot reduce costul fix fără a diminua standardul de protecție.

Tabelul 1. Dimensiunile analitice ale integrării economice europene

Dimensiune	Întrebarea centrală	Indicatori sau dovezi	Risc de interpretare
Integrare juridică	Ce bariere sunt eliminate și ce reguli comune sunt instituite?	Tratate, acte juridice, hotărâri, proceduri administrative	Echivalarea adoptării formale cu aplicarea efectivă
Integrare efectivă	Cât de intens circulă bunurile, serviciile, capitalul și persoanele?	Fluxuri și stocuri raportate la PIB, comerț, populație sau ocupare	Alegerea unui numitor care amplifică sau reduce artificial rezultatul
Eficiență	Integrarea reduce costurile și îmbunătățește alocarea resurselor?	Productivitate, prețuri, varietate, investiții, economii de scară	Ignorarea costurilor de ajustare și a efectelor distributive
Coeziune	Beneficiile sunt distribuite între state, regiuni și categorii sociale?	Disparități, ocupare, venituri, acces la infrastructură și finanțare	Concluzii agregate care ascund polarizarea
Reziliență	Sistemul poate absorbi șocuri și poate menține funcțiile esențiale?	Diversificare, concentrare, substituibilitate, rezerve și redundanță	Confundarea rezilienței cu autosuficiența sau protecționismul

8.2. Piața internă și cele patru libertăți: acces pe piață, recunoaștere reciprocă, armonizare, concurență și protecția participanților

Piața internă este definită de tratate ca un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor este asigurată. Formula exprimă un obiectiv juridic și funcțional, nu afirmația că toate obstacolele au dispărut. Barierele pot rezulta din norme diferite, practici administrative, infrastructură, limbă, costuri de informare sau poziții dominante. De aceea, piața internă este un proces permanent de integrare, aplicare și corectare [3].

Cele patru libertăți sunt interdependente. O întreprindere, care vinde un produs în alt stat, poate avea nevoie să presteze servicii de instalare, să detașeze lucrători și să încaseze plăți transfrontaliere. Analiza izolată a unei singure libertăți poate omite bariera decisivă. În cazul serviciilor digitale, de exemplu, accesul depinde simultan de stabilire, contracte, protecția datelor, plăți, securitate și recunoașterea identității electronice. Libera circulație a mărfurilor presupune înlăturarea taxelor vamale interne, a taxelor cu efect echivalent și a restricțiilor cantitative. O cerință privind compoziția, ambalarea, testarea sau etichetarea poate proteja legitim sănă-

tatea și consumatorul, dar poate deveni barieră dacă este discriminatorie, inutilă sau disproporționată [1].

Recunoașterea reciprocă permite, în anumite condiții, comercializarea într-un stat a unui produs introdus legal pe piața altui stat, chiar dacă normele naționale nu sunt identice. Principiul reduce necesitatea armonizării exhaustive, dar depinde de încrederea în autoritățile și controalele partenerului. Atunci când riscurile sunt ridicate sau divergențele împiedică funcționarea pieței, Uniunea adoptă cerințe armonizate privind siguranța, performanța ori evaluarea conformității.

Standardizarea tehnică traduce cerințele juridice generale în specificații utilizabile de producători, laboratoare și autorități. Respectarea unui standard poate crea prezumția de conformitate, însă standardul nu trebuie confundat cu actul juridic. Confuzia dintre aceste niveluri produce informații inexacte. Supravegherea pieței este complementul accesului liber. Autoritățile verifică produsele, investighează riscurile, cooperează și pot dispune retragerea sau rechemarea. Lipsa controlului într-un stat afectează încrederea în întregul spațiu, deoarece produsele circulă după introducerea pe piață. Integrarea solicită, prin urmare, baze de date compatibile, schimb rapid de alerte, trasabilitate și capacitatea de a identifica operatorul responsabil.

Libera circulație a persoanelor reunește regimuri juridice distincte: accesul nediscriminatoriu al lucrătorilor la ocupare și remunerare, dreptul de ședere al cetățenilor Uniunii, coordonarea sistemelor de securitate socială și recunoașterea calificărilor profesionale. Aceste mecanisme nu trebuie confundate cu eliminarea controalelor la frontierele interne ale spațiului Schengen. În cazul profesiilor reglementate, deținerea unei diplome nu garantează automat accesul la profesie, acesta putând presupune verificarea formării, competențelor, experienței și conduitei profesionale. Recunoașterea calificărilor este esențială în profesiile reglementate. Diploma dovedește formarea, dar accesul la profesie poate solicita verificarea duratei studiilor, competențelor, experienței și conduitei profesionale. Sistemele automate de recunoaștere coexistă cu proceduri generale și măsuri compensatorii. Detașarea temporară a lucrătorilor trebuie deosebită de libera circulație pentru angajare permanentă. În detașare, întreprinderea prestează un serviciu într-un alt stat și trimite temporar personal, iar dreptul urmărește un echilibru între libertatea de a presta servicii și protecția condițiilor de muncă. O știre care prezintă orice lucrător mobil drept „migrant” sau orice detașare drept stabilire permanentă amestecă regimuri juridice și statistice diferite.

Libertatea de stabilire permite desfășurarea stabilă a unei activități economice într-un alt stat, prin întreprindere individuală, filială sau societate. Libera prestare a serviciilor privește activitatea transfrontalieră temporară. Distincția se apreciază în funcție de durată, regularitate, continuitate și infrastructură, nu numai după denumi-

rea contractului. Regimurile de autorizare trebuie să fie nediscriminatorii, justificate și proporționale, iar procedurile trebuie să fie accesibile și previzibile [1]. Serviciile rămân mai fragmentate decât comerțul cu mărfuri, care sunt adesea dependente de reglementări profesionale, relația de încredere cu beneficiarul, limba, prezența locală și sisteme naționale de protecție socială sau fiscalitate. În sectoarele de rețea, accesul tehnic la infrastructură și interoperabilitatea pot conta mai mult decât eliminarea unei taxe. Integrarea serviciilor necesită atât norme, cât și cooperare administrativă și infrastructuri comune.

Libera circulație a capitalurilor acoperă investiții, achiziții de valori mobiliare, credite și alte operațiuni financiare, iar libertatea plăților permite executarea tranzacțiilor. Ea susține finanțarea întreprinderilor și diversificarea portofoliilor, dar poate transmite rapid instabilitatea. Restricțiile pot fi admise în condiții stricte pentru rațiuni fiscale, prudențiale, de ordine publică sau securitate, cu respectarea nediscriminării și proporționalității [1]. Integrarea financiară trebuie evaluată dincolo de volumul capitalului. Fluxurile concentrate în centre financiare, investițiile realizate prin entități cu activitate economică redusă sau expunerile pe termen scurt pot amplifica indicatorii fără a susține investiția productivă. Este necesară diferențierea investițiilor directe de portofoliu, a stocului de flux și a finanțării stabile de finanțarea volatilă. Transparența beneficiarilor și supravegherea prudențială sunt condiții ale încrederii.

Politica de concurență nu este o a cincea libertate, dar protejează funcționarea pieței. Interzicerea acordurilor anticoncurențiale și a abuzului de poziție dominantă împiedică operatorii privați să reconstituie barierele eliminate de state. Controlul concentrărilor examinează dacă fuziunile reduc concurența, iar disciplina ajutorului de stat urmărește ca resursele publice să nu favorizeze selectiv întreprinderi într-un mod incompatibil cu piața internă. Achizițiile publice, protecția consumatorilor și accesul la remedii completează piața. O licitație deschisă extinde concurența și utilizarea eficientă a banilor publici; informația clară și drepturile contractuale susțin încrederea consumatorilor; căile de contestare transformă regulile în garanții efective. Integrarea economică nu trebuie prezentată ca alegere între piață și protecție: protecția uniformă și controlul sunt componente ale pieței comune.

Datele recente arată că aprofundarea pieței este inegală. Un studiu publicat în 2026, bazat pe indicatori pentru perioada 1995–2020, constată creșteri importante ale integrării bunurilor, serviciilor, capitalului și populației active, dar cu geografii distincte. Indicatorul bunurilor a crescut cu aproximativ jumătate, serviciile aproape s-au dublat, integrarea capitalului a avansat mult mai accentuat, iar mobilitatea forței de muncă a crescut de peste două ori. Valorile descriu indicatorii autorilor și nu trebuie extrapolate automat după 2020 [9]. Analiza spațială a aceluiași studiu identifică un coridor manufacturier central-european pentru bunuri, centre izolate pentru

servicii și investiții și o structură est–vest în mobilitatea forței de muncă. Rezultatele demonstrează că media Uniunii poate ascunde modele de centru și periferie. Politica publică trebuie să răspundă cauzelor specifice: conectivitate, competențe, acces la finanțare, diversificare sau calitatea instituțiilor, nu doar să urmărească majorarea unui indicator agregat [9].

Pentru Republica Moldova, Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător oferă acces preferențial și stimulează apropierea legislativă, dar nu echivalează cu participarea deplină la piața internă. Originea produsului, conformitatea tehnică, siguranța alimentară, concurența, achizițiile și capacitatea de control determină accesul real. Pregătirea pentru aderare presupune trecerea de la export bazat pe preferințe la participare competitivă, stabilă și diversificată în rețelele europene.

Piața internă trebuie, așadar, înțeleasă ca sistem de libertăți, reguli și mecanisme de încredere. Eficiența ei se măsoară prin posibilitatea reală de a desfășura activități transfrontaliere, prin protecția echivalentă a participanților și prin reducerea diferențelor nejustificate. Persistența barierelor nu anulează proiectul, dar arată că integrarea necesită aplicare, infrastructură și învățare instituțională continuă [3]. Restricțiile pot fi justificate prin protecția sănătății, mediului, consumatorilor, ordinii publice sau altor interese recunoscute, însă justificarea nu este o formulă verbală. Autoritatea trebuie să demonstreze riscul, adecvarea măsurii și absența unei alternative mai puțin restrictive. Testul proporționalității leagă integrarea economică de drepturile și valorile Uniunii: libertatea pieței nu anulează protecția publică, dar solicită ca protecția să nu fie utilizată arbitrar pentru închiderea pieței [1].

Fiscalitatea nu este integral uniformizată, iar diferențele de cote, baze și proceduri pot influența localizarea și tranzacțiile. Piața internă impune totuși limite discriminării și necesită cooperare pentru administrarea operațiunilor transfrontaliere. O diferență fiscală nu este automat o barieră ilegală, după cum o armonizare nu garantează administrare simplă. Pentru întreprinderi, costul conformării poate proveni din raportări, clasificări și interpretări divergente, nu numai din nivelul impozitului. Serviciile de interes economic general ilustrează raportul dintre piață și misiunea publică. Statele pot organiza servicii precum transportul, energia sau comunicațiile pentru a asigura accesibilitatea și continuitatea, dar compensarea și drepturile exclusive trebuie proiectate astfel încât să nu depășească necesarul misiunii. Evaluarea solicită separarea obligației de serviciu public de avantajul economic acordat operatorului și verificarea costurilor, beneficiarilor și mecanismului de control.

Aplicarea uniformă depinde de soluționarea rapidă a problemelor transfrontaliere. O întreprindere poate avea dreptate juridic, dar pierde oportunitatea dacă procedura durează ani. Punctele de contact, cooperarea dintre autorități și mecanismele administrative de remediere reduc costurile fără a înlocui instanțele. Indicatorii utili

includ durata, rata soluționării, repetarea problemei și modificarea practicii, nu numai numărul sesizărilor. Încrederea consumatorului determină utilizarea efectivă a pieței. Informația precontractuală, siguranța produsului, protecția plăților și soluționarea litigiilor reduc riscul perceput al cumpărăturilor transfrontaliere. O piață digitală poate fi formal deschisă, dar puțin utilizată dacă utilizatorii nu înțeleg comerciantul, jurisdicția sau remediul.

Infrastructurile fizice și digitale condiționează exercitarea libertăților. Un drept de acces pe piață produce efecte limitate atunci când transportul este lent, capacitatea energetică transfrontalieră este insuficientă, plățile sunt costisitoare sau registrele publice nu pot schimba date în mod sigur. În sectoarele de rețea, integrarea solicită reguli privind accesul nediscriminatoriu la infrastructură, separarea funcțiilor, tarife transparente și investiții coordonate. Analiza trebuie să distingă bariera juridică de deficitul de conectivitate și să identifice instituția competentă pentru fiecare categorie de problemă [3].

Participarea transfrontalieră la achizițiile publice poate fi redusă chiar într-un cadru juridic deschis. Dimensiunea contractului, cerințele de experiență, garanțiile, limba documentelor și termenele scurte pot descuraja operatorii din alte state, mai ales întreprinderile mici. Evaluarea nu se limitează la publicarea anunțului, ci urmărește numărul ofertanților, proporția ofertelor admisibile, ponderea contractelor atribuite peste frontieră, contestațiile și economiile obținute. Cerințele trebuie legate de obiectul contractului și calibrate astfel încât să protejeze executarea fără a exclude nejustificat concurența.

Tabelul 2. Cele patru libertăți ale pieței interne: bariere, instrumente și verificări

Libertate	Bariere frecvente	Instrumente de integrare	Întrebări de verificare
Mărfuri	Cerințe tehnice divergente, controale, etichetare, acces discriminatoriu	Recunoaștere reciprocă, armonizare, standardizare, supravegherea pieței	Produsul este comercializat legal? Cerința este necesară și proporțională?
Persoane și lucrători	Discriminare, nerecunoașterea calificărilor, dificultăți administrative	Drepturi de mobilitate, coordonarea securității sociale, recunoașterea calificărilor	Care este statutul persoanei? Este angajare, detașare, studiu sau ședere?
Servicii și stabilire	Licențe, rezervarea activității, prezență locală, proceduri opace	Nediscriminare, proporționalitate, ghișee și cooperare administrativă	Activitatea este temporară sau stabilă? Regimul de autorizare este justificat?

Libertate	Bariere frecvente	Instrumente de integrare	Întrebări de verificare
Capitaluri și plăți	Restricții investiționale, costuri de transfer, fragmentare financiară	Liberalizare, reguli prudențiale, infrastructuri de plată și supraveghere	Fluxul este stabil sau volatil? Restricția urmărește un interes legitim?
Condiții transversale	Carteluri, ajutoare selective, achiziții închise, protecție inegală	Concurență, controlul ajutorului de stat, achiziții, protecția consumatorilor	Cine suportă costul și există remedii accesibile și efective?

8.3. Uniunea Economică și Monetară și moneda euro: arhitectură, beneficii, costuri, convergență și condițiile funcționării unei politici monetare comune

Uniunea Economică și Monetară reprezintă o etapă majoră a integrării, dar nu este sinonimă cu Uniunea Europeană. Ea combină coordonarea politicilor economice și bugetare, politica monetară comună pentru statele din zona euro, moneda unică și reguli de supraveghere financiară. Responsabilitățile sunt distribuite: politica monetară este centralizată, în timp ce bugetele, impozitarea, piața muncii și multe reforme structurale rămân în principal naționale [5]. Această distribuție este asimetrică. O rată comună a dobânzii se aplică unor economii cu structuri productive, cicluri, datorii, piețe ale muncii și sisteme bancare diferite. Statele nu mai pot utiliza individual cursul de schimb sau politica monetară pentru ajustare, dar păstrează instrumente bugetare și structurale supuse coordonării. Stabilitatea monedei depinde astfel de interacțiunea dintre o autoritate monetară comună și politici economice descentralizate [4].

Participarea la UEM este diferențiată. Toate statele membre participă la coordonarea economică, dar numai statele care au adoptat euro fac parte din zona euro și din politica monetară unică. Extinderea zonei continuă: Bulgaria a introdus euro la 1 ianuarie 2026, devenind al douăzeci și unulea stat participant. Evoluția confirmă că integrarea monetară este un proces juridic, economic, administrativ și comunicativ, nu simpla înlocuire a bancnotelor [6].

Sistemul European al Băncilor Centrale reunește Banca Centrală Europeană și băncile centrale naționale ale tuturor statelor membre. Eurosistemul include Banca Centrală Europeană și băncile centrale ale statelor care utilizează euro și îndeplinește funcțiile monetare ale zonei. Distincția este importantă: o bancă centrală dintr-un stat membru care nu a adoptat euro aparține sistemului european, dar nu participă în același mod la formularea și executarea politicii monetare unice. Obiectivul prin-

cipal al politicii monetare este menținerea stabilității prețurilor. Banca Centrală Europeană influențează condițiile monetare prin ratele de politică, operațiuni de piață, furnizarea de lichiditate și alte instrumente compatibile cu mandatul său. Deciziile se transmit prin ratele bancare, credit, prețurile activelor, cursul de schimb, așteptări și cererea agregată. Transmiterea nu este identică în toate statele, deoarece structura finanțării și soliditatea băncilor diferă [1].

Independența băncii centrale urmărește protejarea stabilității prețurilor față de presiuni politice pe termen scurt, care nu înseamnă absența responsabilizării. Banca trebuie să explice obiectivele, analiza și deciziile, să publice informații și să participe la dialogul cu Parlamentul European. Calitatea responsabilizării nu se măsoară prin dreptul unei majorități politice de a dicta rata dobânzii, ci prin transparență, justificare, respectarea mandatului și posibilitatea controlului juridic.

Moneda comună reduce costurile de conversie și elimină riscul fluctuației cursului între participanți. Prețurile devin mai ușor comparabile, iar întreprinderile pot planifica investiții și contracte transfrontaliere fără acoperirea unui risc valutar intern. Piețele financiare pot deveni mai profunde, iar moneda comună poate consolida puterea de negociere și rolul internațional al Uniunii. Beneficiile depind însă de concurență, integrare financiară și încredere [4].

Costul central este renunțarea la instrumente naționale de ajustare. Un stat afectat de o recesiune specifică nu poate reduce singur rata dobânzii și nici deprecia moneda. Ajustarea se poate realiza prin mobilitatea muncii și capitalului, flexibilitatea prețurilor și salariilor, politica bugetară, credit sau transferuri. Dacă aceste mecanisme sunt lente ori inegale, costul șocului poate fi concentrat în șomaj, scăderea veniturilor și tensiuni politice.

Teoria zonelor monetare optime oferă criterii pentru evaluarea funcționării unei monede comune: sincronizarea ciclurilor economice, mobilitatea factorilor, flexibilitatea prețurilor, diversificarea producției, integrarea financiară și mecanisme de partajare a riscurilor. Niciun criteriu nu este absolut. Integrarea monetară poate crea în timp condițiile pe care nu le îndeplinea inițial, dar poate și amplifica specializarea și vulnerabilitățile. Evaluarea trebuie să fie dinamică [4]. Șocurile simetrice afectează aproximativ în aceeași direcție statele participante și pot primi un răspuns monetar comun. Șocurile asimetrice afectează statele sau sectoarele diferit. Chiar și un șoc comun poate avea efecte inegale: creșterea prețului energiei afectează mai mult economiile intensive energetic, iar majorarea dobânzilor influențează diferit debitorii cu credite variabile și statele cu datorie ridicată. Media zonei euro nu descrie distribuția costurilor.

Criteriile de convergență pentru adoptarea euro urmăresc stabilitatea prețurilor, soliditatea finanțelor publice, stabilitatea cursului de schimb, nivelul ratelor dobân-

zilor pe termen lung și compatibilitatea juridică. Ele reduc riscul intrării cu dezechilibre evidente, dar sunt în principal criterii nominale. Respectarea lor la un moment dat nu garantează convergența productivității, a veniturilor sau a structurii economice după aderare [1].

Convergența nominală vizează inflația, dobânzile, deficitul, datoria și cursul. Convergența reală privește productivitatea, venitul pe locuitor, ocuparea, structura exporturilor și capacitatea instituțională. Cele două pot evolua diferit. Creșterea rapidă a veniturilor poate fi însoțită de inflație mai ridicată, iar disciplina bugetară poate coexista cu investiții insuficiente. Politica trebuie să urmărească sustenabilitatea, nu respectarea mecanică a unui singur indicator.

Uniunea monetară creează riscuri financiare comune. Băncile dețin datorie publică națională, iar statele pot fi chemate să sprijine băncile în criză. Această legătură poate forma un cerc în care slăbirea statului reduce valoarea activelor bancare, iar salvarea băncilor majorează datoria publică. Criza zonei euro a demonstrat că stabilitatea prețurilor nu este suficientă în absența stabilității financiare și a mecanismelor de gestionare a crizelor [8].

Uniunea bancară a fost creată pentru a rupe acest cerc și a uniformiza supravegherea. Mecanismul unic de supraveghere atribuie Băncii Centrale Europene responsabilități prudențiale, iar mecanismul unic de rezoluție organizează restructurarea sau ieșirea ordonată a băncilor neviabile. Cadrul comun include și norme privind capitalul, rezoluția și garantarea depozitelor, deși integrarea protecției depozitelor rămâne mai puțin avansată decât supravegherea și rezoluția.

Integrarea financiară poate partaja riscurile prin portofolii diversificate și finanțare transfrontalieră. Totodată, conexiunile transmit rapid șocurile și pot genera retrageri simultane. Calitatea integrării contează mai mult decât volumul: finanțarea prin capital propriu distribuie pierderile diferit de credit, iar relațiile pe termen lung sunt mai stabile decât finanțarea foarte scurtă. Supravegherea trebuie să urmărească expunerile consolidate și interdependențele, nu numai instituțiile individuale.

Euro este și instituție politică. Participarea implică acceptarea unei definiții comune a stabilității, reprezentare în organisme monetare și obligația de a lua în considerare efectele asupra partenerilor. Moneda poate întări identitatea și solidaritatea, dar poate politiza diferențele privind inflația, datoria, transferurile sau prioritățile de creștere. O politică monetară tehnică produce consecințe distributive, iar comunicarea trebuie să explice mandatul și limitele sale.

Pentru Republica Moldova, utilizarea extinsă a euro în comerț, economisire sau contracte nu înseamnă participare la UEM. Adoptarea euro este o etapă ulterioară aderării la Uniune și presupune îndeplinirea condițiilor juridice și economice. Pregătirea relevantă în prezent constă în stabilitate macroeconomică, independență și ca-

pacitate instituțională, supraveghere financiară, statistică fiabilă, discipline bugetare și convergență reală, nu într-o schimbare unilaterală a monedei.

Experiența schimbării monedei arată și importanța protecției consumatorului. Conversia conturilor, afișarea dublă a prețurilor, monitorizarea rotunjirii și informarea publică reduc incertitudinea și percepția unor creșteri abuzive. Bulgaria a aplicat asemenea măsuri în tranziția din 2026. Lecția pentru orice stat este că succesul monetar depinde de logistică, comunicare și încredere, pe lângă îndeplinirea criteriilor macroeconomice [6].

UEM trebuie evaluată ca arhitectură de politici și responsabilități, nu ca simplu simbol. Moneda comună oferă beneficii semnificative, dar transferă ajustarea către alte mecanisme și creează nevoia unei guvernanțe mai dense. Întrebarea pertinentă nu este dacă euro este în mod abstract avantajos, ci în ce condiții economiile, instituțiile și mecanismele de solidaritate pot transforma interdependența monetară într-o stabilitate durabilă [4]. Diferențele de inflație din interiorul zonei euro modifică ratele reale ale dobânzii. La aceeași rată nominală, economia cu inflație mai ridicată are o rată reală mai mică, ceea ce poate stimula creditul și cererea, în timp ce economia cu inflație redusă suportă condiții reale mai restrictive. Mecanismul poate amplifica divergențele dacă nu este compensat prin politici macroprudențiale, ajustări bugetare și reforme care răspund cauzelor locale ale inflației.

Relația dintre politica monetară și politica bugetară necesită delimitare. Banca centrală poate influența cererea și condițiile de finanțare, dar nu poate produce energie, locuințe sau competențe și nu poate decide distribuția impozitelor. Bugetul poate proteja grupuri afectate și finanța oferta, însă o expansiune generală într-un context inflaționist poate contracara politica monetară. Coerența nu înseamnă subordonarea unei autorități celeilalte, ci înțelegerea efectelor reciproce și respectarea mandatelor.

Euro are și o dimensiune externă. Utilizarea în comerț, rezerve, emisiuni de titluri și plăți internaționale poate reduce costurile pentru operatorii europeni și poate limita expunerea la monede terțe. Rolul internațional nu poate fi impus administrativ; el depinde de stabilitatea prețurilor, profunzimea piețelor, statul de drept, active sigure și încrederea în capacitatea Uniunii de a gestiona crize. Puterea monetară rezultă din calitatea instituțiilor și a economiei. Aderarea la zona euro este o succesiune de evaluări, nu un termen ales unilateral. Statul trebuie să asigure compatibilitatea legislației băncii centrale, să participe fără tensiuni severe la mecanismul cursului de schimb și să îndeplinească sustenabil criteriile economice. Stabilitatea cursului obținută prin controale sau intervenții nesustenabile nu demonstrează convergență. Evaluarea privește atât cifrele, cât și durabilitatea și independența instituțională [5].

Infrastructurile de plăți sunt partea operațională a monedei. Continuitatea decontării, securitatea cibernetică, identificarea participantului și planurile de rezervă

permit funcționarea economiei chiar în condiții de incident. O întrerupere tehnică poate produce efecte economice comparabile cu un șoc de lichiditate. Guvernanța trebuie să distribuie responsabilitatea între banca centrală, operatori și instituții financiare și să testeze periodic recuperarea. Transmiterea politicii monetare este eterogenă. Aceeași modificare a ratei dobânzii poate afecta rapid gospodăriile cu credite variabile și mai lent debitorii cu rate fixe; întreprinderile dependente de bănci reacționează diferit de cele care se finanțează pe piața de capital; economiile cu sisteme bancare solide transmit impulsul altfel decât cele cu credite neperformante ridicate. Evaluarea trebuie să urmărească ratele efective, volumele de credit, scadențele, standardele de acordare și distribuția debitorilor. Media zonei euro poate ascunde efecte naționale și sociale divergente [4].

În lipsa cursului de schimb național, recuperarea competitivității nu se reduce la scăderea salariilor. Productivitatea, calitatea, inovarea, costurile energetice, infrastructura și eficiența administrației influențează prețul și atractivitatea produselor. Ajustarea exclusiv prin comprimarea cererii interne poate reduce importurile, dar poate amplifica șomajul și investiția insuficientă. O strategie sustenabilă combină corectarea dezechilibrelor cu reforme care sporesc capacitatea productivă și cu măsuri sociale care evită transferarea disproporționată a costurilor asupra grupurilor vulnerabile.

Tabelul 3. Arhitectura Uniunii Economice și Monetare

Funcție	Nivel principal	Instrumente și actori	Problemă de evaluare
Politică monetară	Zona euro	BCE, Eurosistem, rate, operațiuni și comunicare monetară	O singură orientare pentru economii eterogene și transmisie inegală
Politici bugetare	Național, coordonat la nivelul UE	Bugete, planuri fiscal-structurale, supraveghere și proceduri corective	Echilibrul dintre stabilizare, investiții și sustenabilitatea datoriei
Politici structurale	Predominant național, cu orientări europene	Reforme ale piețelor, investiții, recomandări și condiții de finanțare	Respectarea diversității și evaluarea efectelor pe termen lung
Stabilitate financiară	Național și european	Supraveghere, rezoluție, reglementare prudențială și mecanisme de criză	Ruperea legăturii dintre bănci și datoria suverană
Convergență și aderare la euro	UE și stat candidat la zona euro	Criterii nominale, convergență juridică și evaluări instituționale	Diferența dintre conformarea punctuală și convergența durabilă

8.4. Guvernanța economică a Uniunii Europene: coordonare, supraveghere bugetară, prevenirea dezechilibrelor și mecanisme de asistență financiară

Guvernanța economică desemnează ansamblul regulilor, procedurilor și instituțiilor prin care politicile naționale sunt orientate, monitorizate și, în anumite situații, corectate. Uniunea Europeană nu dispune de un guvern economic unic comparabil cu guvernul unui stat. Competențele sunt distribuite între state, Consiliul UE, Comisia Europeană, Eurogrup, Banca Centrală Europeană și parlamente. Anume această distribuție face necesară delimitarea dintre coordonare, supraveghere, executare și asistență [5]. Tratatele califică politicile economice ale statelor drept chestiune de interes comun și prevăd coordonarea lor în cadrul Consiliului. Articolul 121 TFUE susține orientările și supravegherea multilaterală, articolul 126 disciplina deficitelor excesive, iar articolul 136 permite măsuri specifice statelor din zona euro. Aceste temeiuri nu transferă integral politica economică la nivel european, ci instituie constrângeri și mecanisme comune asupra exercițiului național [1].

O analiză utilă distinge trei funcții ale puterii europene: definirea orientărilor, supravegherea conduitei și acordarea asistenței. *Definirea* stabilește obiective, recomandări și parametri; *supravegherea* verifică date, riscuri și conformitate; *asistența* furnizează resurse în schimbul unor condiții. *Distincția* arată că un instrument poate influența profund politica națională chiar dacă Uniunea nu are competența de a adopta direct bugetul statului [8].

Semestrul european este ciclul anual de coordonare a politicilor bugetare, economice, sociale și de ocupare, care organizează diagnosticul comun, analiza programelor naționale, recomandările specifice fiecărei țări și monitorizarea ulterioară. Documentele au naturi diferite: unele sunt analize ale Comisiei, altele recomandări adoptate de Consiliu, iar planurile sunt asumate de state. Lectura riguroasă trebuie să indice autorul, etapa și efectul juridic.

Coordonarea poate produce învățare și anticipare. Statele primesc avertismente înainte ca dezechilibrele să devină crize, compară experiențe și aliniază calendarele bugetare. Limita este că recomandările pot fi numeroase, generale sau insuficient prioritizate. Eficiența se apreciază prin implementare și rezultate, nu prin numărul documentelor. Un procent al recomandărilor „realizate” nu arată singur calitatea reformei sau efectul social.

Reforma guvernanței economice intrată în vigoare în 2024 a introdus o abordare multianuală și diferențiată. Statele elaborează planuri fiscal-structurale pe termen mediu, care includ o traiectorie a cheltuielilor nete și angajamente privind reformele

și investițiile. Pentru statele cu datorie sau deficit peste valorile de referință, Comisia transmite o traiectorie tehnică bazată pe riscuri, iar Consiliul aprobă planul [7].

Perioada standard de ajustare este de patru ani, dar poate fi extinsă până la șapte ani dacă statul asumă reforme și investiții care sporesc reziliența, potențialul de creștere și sustenabilitatea fiscală și răspund priorităților comune. Logica este de a evita ajustările bruște care reduc investiția productivă, fără a abandona reducerea datoriei și a deficitului. Extinderea nu este automată și depinde de angajamente verificabile [7].

Indicatorul operațional central este cheltuiala netă, definită astfel încât să excludă anumite elemente aflate în afara controlului direct sau cu tratament specific. Avantajul este o orientare mai stabilă decât ținte bazate pe estimări dificil de observat ale deficitului structural. Totuși, calculul rămâne tehnic, iar comunicarea publică trebuie să explice ce este inclus, ce este exclus și cum se leagă traseul cheltuielii de datoria pe termen mediu.

Valorile de referință de 3% din PIB pentru deficit și 60% pentru datorie rămân consacrate de tratate. Noul cadru nu le elimină, ci modifică modul în care este evaluată ajustarea, concentrându-se pe o traiectorie realistă și specifică statului. Aceste praguri sunt semnale juridice, nu frontiere economice perfecte. Același nivel al datoriei poate implica riscuri diferite în funcție de dobândă, maturitate, monedă, creștere și baza fiscală [1]. Analiza sustenabilității datoriei proiectează dinamica datoriei în scenarii privind creșterea, dobânzile, soldul primar și șocurile. Rezultatele depind de ipoteze, iar diferențe mici pot schimba clasificarea riscului. De aceea, o traiectorie trebuie însoțită de scenarii adverse, analize de sensibilitate și explicații privind incertitudinea. Modelul nu înlocuiește judecata politică, ci disciplinează și face mai transparentă justificarea.

Componenta preventivă urmărește evitarea acumulării dezechilibrelor, iar componenta corectivă intervine când deficitul sau datoria se abat de la cerințe. Procedura aplicabilă deficitelor excesive include evaluarea Comisiei Europene, decizia Consiliului UE, recomandări, termene și eventuale consecințe. Pentru datoria ridicată, noul cadru acordă importanță abaterilor de la traiectoria cheltuielilor nete și progresului real al ajustării [7]. Supravegherea nu se limitează la buget. Procedura privind dezechilibrele macroeconomice examinează riscuri precum deficitul de cont curent, pierderea competitivității, expansiunea excesivă a creditului, prețurile activelor sau datoria privată. Un dezechilibru nu este sinonim cu încălcarea dreptului: el este un diagnostic bazat pe indicatori și analiză aprofundată. Caracterul „excesiv” reflectă gravitatea și potențialul de propagare către alte economii.

Tablourile de bord sunt utile pentru identificarea preliminară a riscurilor, dar pragurile nu trebuie interpretate mecanic. Un excedent extern poate indica competitivitate, dar și cerere internă insuficientă; creșterea prețurilor locuințelor poate reflecta

urbanizare, ofertă rigidă sau creditare riscantă. Analiza trebuie să combine indicatori, instituții și context. Instituțiile fiscale independente contribuie la calitatea prognozelor și la evaluarea regulilor naționale. Independența lor se bazează pe mandat, resurse, acces la date, proceduri de numire și publicarea metodelor, care nu substituie parlamentul și nu stabilesc preferințele distributive, ci oferă o bază verificabilă pentru dezbatere. O prognoză independentă poate fi greșită, dar trebuie să fie transparentă, revizuibilă și comparabilă.

Clauzele derogatorii permit adaptarea regulilor la recesiuni severe sau circumstanțe excepționale, care suspendă temporar cerințe de ajustare, nu obiectivul sustenabilității. Activarea trebuie să aibă condiții, durată și strategie de ieșire. Experiența pandemiei a arătat că aplicarea rigidă a regulilor într-un șoc comun poate agrava recesiunea, dar și că revenirea la disciplina normală solicită un cadru credibil și diferențiat. Asistența financiară răspunde situațiilor în care un stat pierde accesul sustenabil la finanțare sau amenință stabilitatea zonei. Mecanismul european de stabilitate și alte instrumente pot acorda sprijin condiționat. Condițiile urmăresc corectarea cauzelor și protejarea resurselor comune, dar pot produce costuri sociale și probleme de legitimitate. Proiectarea trebuie să respecte competența, proporționalitatea, asumarea națională și capacitatea de implementare [8].

Riscul moral apare atunci când anticiparea sprijinului reduce stimulentul pentru politici prudente sau pentru evaluarea corectă a riscului de către creditori. Răspunsul nu este excluderea solidarității, deoarece neintervenția poate genera costuri sistemice. Soluția combină condiții credibile, contribuția investitorilor, supraveghere, prevenție și mecanisme de rezoluție. Disciplina și solidaritatea sunt complementare atunci când responsabilitățile sunt clar distribuite.

Complexitatea guvernanței poate slăbi responsabilizarea. Unele decizii apar din recomandări, negocieri ale Eurogrupului, analize tehnice și angajamente naționale, ceea ce face dificilă identificarea actorului responsabil. Datele fiscale sunt revizuite, iar estimările produsului pot schimba raporturile deficitului și datoriei. Trimiterile la o singură cifră trebuie însoțite de perioadă, metodă și statutul estimării. Sistemele informatice trebuie să păstreze versiuni, surse și transformări, astfel încât o recomandare să poată fi reconstituită. Automatizarea calculelor nu transferă responsabilitatea de la instituția care validează și utilizează rezultatul.

Pentru Republica Moldova, lecțiile guvernanței economice privesc calitatea cadrului bugetar pe termen mediu, independența statisticii, evaluarea investițiilor, controlul riscurilor întreprinderilor publice și coordonarea dintre politici. Statul candidat nu este supus tuturor procedurilor aplicabile membrilor, dar trebuie să dezvolte capacitatea de a produce date comparabile, prognoze credibile și planuri corelate cu prioritățile și resursele disponibile.

Guvernanța economică este, în esență, un sistem de administrare a interdependențelor. Ea nu poate elimina incertitudinea și nici diferențele legitime dintre state. Calitatea sa se apreciază prin prevenirea riscurilor sistemice, protejarea investițiilor productive, sustenabilitatea finanțelor, adaptarea la șocuri și responsabilitatea democratică. Regula bună nu este cea mai rigidă, ci aceea care orientează conduita, poate fi verificată și rămâne credibilă în situații dificile [7]. Orientarea bugetară trebuie analizată în raport cu ciclul economic. Reducerea cheltuielilor sau majorarea impozitelor într-o recesiune poate amplifica scăderea, în timp ce expansiunea într-o economie supraîncălzită poate alimenta inflația. Multiplicatorul bugetar diferă după instrument, gradul de deschidere, politica monetară și poziția ciclului. Regula europeană urmărește sustenabilitatea, dar aplicarea sa trebuie să evite o ajustare prociclică inutilă și să păstreze spațiu pentru stabilizatorii automați.

Calitatea finanțelor publice nu se reduce la sold. Două bugete cu același deficit pot avea efecte diferite dacă unul finanțează întreținere, educație și infrastructură, iar altul cheltuieli fără rezultat verificabil. Analizele cheltuielilor compară obiectivul, costul, beneficiarul, alternativa și capacitatea administrativă, care nu înlocuiesc alegerea politică, dar identifică programe redundante și permit realocarea către priorități cu impact mai mare. Dezechilibrele trebuie analizate simetric. Deficitele externe persistente pot semnala pierderea competitivității și dependență de finanțare, iar excedentele foarte mari pot reflecta investiții interne insuficiente și cerere slabă. Corectarea exclusiv prin statele deficitare poate produce o cerere agregată prea redusă. Coordonarea solicită evaluarea contribuției fiecărui stat la ajustarea comună și evitarea presupunerii că un singur model economic este optim pentru toate economiile.

Parlamentele naționale aprobă bugetele, dar recomandările și traiectoriile europene influențează spațiul decizional. Responsabilizarea cere ca guvernul să explice în parlament ipotezele planului, opțiunile respinse și consecințele unei abateri. Parlamentul European examinează cadrul comun și Comisia, fără a înlocui controlul bugetar național. Legitimitatea rezultă din articularea nivelurilor, nu din transferarea întregii responsabilități către „Bruxelles”. Asumarea națională este determinantă pentru implementare. O reformă acceptată numai pentru obținerea fondurilor poate fi formal adoptată și ulterior golită de conținut. Implicarea administrației, parlamentului, autorităților locale, partenerilor sociali și beneficiarilor ajută la identificarea costurilor și secvenței. Condiționalitatea poate crea stimulentul inițial, dar durabilitatea depinde de capacitatea internă și de percepția că reforma răspunde unei probleme reale.

Prognozele macroeconomice și bugetare sunt revizuibile, iar această incertitudine trebuie integrată în guvernanță. Creșterea, inflația, dobânzile și încasările fiscale pot devia semnificativ de la scenariul central. Analiza responsabilă prezintă intervale, scenarii adverse și sensibilitatea datoriei, nu doar o valoare punctuală. Comparația dintre prognoza inițială și rezultat permite identificarea erorilor sistematice. Instituțiile fiscale independente, transparența metodologiei și accesul la date sporesc credibilitatea, fără a transforma prognoza într-o certitudine tehnică [4].

Coordonarea trebuie să considere și orientarea bugetară agregată a Uniunii Europene sau a zonei euro. Ajustări simultane în mai multe state pot reduce cererea mai mult decât indică analiza fiecărui buget separat, în timp ce expansiuni necoordonate pot amplifica inflația și presiunea asupra dobânzilor. Regula comună trebuie aplicată împreună cu evaluarea ciclului, a spațiului bugetar, a calității cheltuielilor și a efectelor de propagare. Obiectivul nu este uniformitatea mecanică, ci compatibilitatea deciziilor naționale cu stabilitatea colectivă și cu investițiile necesare.

Tabelul 4. Funcțiile și instrumentele guvernanței economice a Uniunii Europene

Funcție	Instrumente principale	Dovadă urmărită	Risc și mecanism de control
Definire și orientare	Orientări, recomandări, planuri fiscal-structurale și priorități comune	Obiective, reforme, investiții și traiectorii multianuale	Obiective prea generale; prioritizare și motivare explicită
Supraveghere bugetară	Semestrul european, cheltuială netă, analiză de sustenabilitate	Deficit, datorie, dobânzi, scenarii și implementarea planului	Dependență de ipoteze; sensibilitate, transparență și evaluare independentă
Prevenirea dezechilibrelor	Tablou de bord și analiză aprofundată macroeconomică	Cont curent, credit, prețuri, costuri, datorie privată și competitivitate	Prag interpretat mecanic; analiză contextuală și comparație temporală
Corecție	Procedura aplicabilă deficitelor excesive și recomandări cu termene	Abateri, acțiuni efective și progresul ajustării	Ajustare prociclică; ritm realist și protejarea investițiilor
Asistență și stabilizare	Sprijin financiar, condiționalitate și mecanisme de criză	Nevoi de finanțare, sustenabilitate și îndeplinirea condițiilor	Risc moral sau cost social disproporționat; asumare, control și evaluare

8.5. Crize, reforme și perspective ale integrării economice: reziliență, solidaritate, condiționalitate și relevanță pentru Republica Moldova

Crizele nu suspendă logica integrării economice, ci îi testează premisele. O arhitectură proiectată pentru condiții normale poate deveni insuficientă atunci când lichiditatea dispare, lanțurile de aprovizionare se întrerup sau cheltuielile publice cresc brusc. Analiza crizei trebuie să distingă șocul inițial, vulnerabilitățile acumulate și răspunsul instituțional. Fără această separare, orice reformă este atribuită evenimentului imediat, deși cauzele pot fi anterioare.

Criza zonei euro a evidențiat limitele unei uniuni monetare centrate pe stabilitatea prețurilor și disciplina națională. Piețele nu au evaluat întotdeauna corect riscul, supravegherea bugetară nu a prevenit toate vulnerabilitățile, iar problemele sectorului privat au devenit datorie publică. Răspunsul a inclus asistență financiară, consolidarea supravegherii, uniunea bancară și intervenții monetare, transformând stabilitatea financiară într-un obiectiv practic esențial [4].

Solidaritatea poate fi negativă și pozitivă. Solidaritatea negativă solicită fiecărui stat să evite transferarea costurilor asupra partenerilor și să respecte disciplina. Solidaritatea pozitivă presupune resurse sau garanții comune atunci când stabilitatea colectivă este amenințată. Cele două nu se exclud. Sprijinul fără condiții poate slăbi responsabilitatea, iar disciplina fără mecanisme de stabilizare poate amplifica un șoc și poate pune în pericol bunul comun.

Pandemia a reprezentat un șoc comun, dar cu efecte economice diferite. Activarea clauzei derogatorii a permis reacții bugetare, iar instrumentul NextGenerationEU și Mecanismul de redresare și reziliență au legat finanțarea de planuri naționale de reforme și investiții. Împrumutul comun și orientarea resurselor către tranzițiile verde și digitală au extins rolul bugetului european în stabilizare și transformare [10].

Condiționalitatea stabilește legătura dintre accesul la resurse și îndeplinirea unor cerințe. Condițiile tematice urmăresc obiective de politică și investiții; condițiile macroeconomice urmăresc stabilitatea și corectarea dezechilibrelor; condiționalitatea privind statul de drept protejează bugetul și buna gestiune financiară. Categoriile se pot intersecta, iar efectele lor depind de claritatea criteriilor, verificarea etapelor și proporționalitatea consecințelor [10]. Avantajul condiționalității este transformarea finanțării într-un stimulent pentru reforme și rezultate măsurabile. Riscul este lărgirea discreției instituționale și reducerea predictibilității atunci când criteriile sunt numeroase sau interpretate politic. Un jalon formal poate fi îndeplinit fără schimbare durabilă, iar suspendarea fondurilor poate afecta beneficiari care nu controlează conduita autorităților. Proiectarea trebuie să lege clar condiția, obiectivul, încălcarea și măsura adoptată.

Reforma guvernanței din 2024 încearcă să integreze sustenabilitatea fiscală cu investițiile și reformele. Abordarea multianuală recunoaște că tranziția energetică, digitalizarea, apărarea și reziliența solicită cheltuieli inițiale și efecte pe termen lung. Protejarea investiției nu înseamnă că orice cheltuială declarată strategică este eficientă. Proiectele trebuie evaluate prin cost, calendar, capacitate de implementare și rezultat verificabil [7]. Reziliența economică are cel puțin patru dimensiuni: capacitatea de prevenire, absorbția șocului, adaptarea și transformarea. Rezervele financiare și infrastructura reduc impactul imediat; diversificarea furnizorilor și competențele permit adaptarea; investițiile și reforma instituțională transformă modelul de dezvoltare. Indicatorii trebuie să distingă revenirea la nivelul anterior de îmbunătățirea structurii care a produs vulnerabilitatea.

Piața internă contribuie la reziliență prin diversificare și scară, dar poate crea dependențe sistemice. Lanțurile europene permit substituirea furnizorilor, însă specializarea excesivă într-un nod critic propagă întreruperile. Politica publică poate utiliza cartografierea lanțurilor, testele de stres și standardele de continuitate, evitând în același timp transformarea securității economice într-o justificare generală pentru protecționism.

UEM rămâne incompletă în anumite privințe. Politica monetară este comună, dar capacitatea bugetară centrală este limitată; supravegherea și rezoluția bancară sunt integrate mai profund decât garantarea depozitelor; piețele de capital sunt încă fragmentate. Fiecare lacună ridică întrebarea dacă soluția este mai multă integrare, aplicarea mai bună a regulilor existente sau menținerea responsabilității naționale. Răspunsul depinde de natura riscului și de legitimitatea mecanismului. O capacitate bugetară comună poate stabiliza șocuri și finanța bunuri europene, dar presupune decizii privind resursele, beneficiarii și controlul democratic. Transferurile permanente fără criterii pot crea opoziție, iar un instrument prea mic nu modifică șocul. Evaluarea trebuie să considere caracterul temporar sau permanent, declanșatorii, sursa finanțării, condițiile, distribuția și relația cu bugetele naționale.

Integrarea piețelor de capital poate oferi întreprinderilor surse de finanțare dincolo de creditul bancar și poate distribui riscurile între investitori. Fragmentarea legislației, insolvenței, fiscalității și infrastructurii reduce însă tranzacțiile. Aprofundarea trebuie să fie însoțită de protecția investitorului, transparență și supraveghere, pentru ca mobilizarea economiilor să finanțeze investiții productive și nu numai operațiuni speculative. Competitivitatea nu se reduce la diminuarea costurilor, care include productivitate, inovare, energie accesibilă, competențe, infrastructură, acces la finanțare și calitatea reglementării. O economie poate câștiga temporar prin salarii reduse, dar rămâne vulnerabilă dacă nu crește valoarea adăugată. Politica europeană trebuie să lege piața internă de cercetare, educație, coeziune și tranziție tehnologică, teme dezvoltate în unitățile următoare ale cursului.

Sustenabilitatea economică include capacitatea de a finanța servicii publice și investiții fără transferarea unor costuri disproporționate către generațiile viitoare. Datoria poate finanța active productive, dar poate limita reacția la crize dacă serviciul ei devine ridicat. Regula fiscală trebuie să distingă calitatea cheltuielii, fără a crea excepții atât de largi încât disciplina să devină necredibilă. Analiza proiectelor este complementară regulilor agregate.

Rezultatele pieței interne indică necesitatea politicilor diferențiate. Studiul bazat pe indicatori spațiali arată că bunurile, serviciile, capitalul și mobilitatea urmează geografii distincte. O politică identică poate produce efecte diferite în centre financiare, regiuni industriale sau state de emigrație. Integrarea inclusivă solicită conectivitate, competențe, servicii publice și capacitate locală, nu numai liberalizare [9].

Pentru Republica Moldova, pregătirea economică poate fi organizată în șase direcții. Prima este alinierea juridică, însoțită de aplicare și remedii. A doua este infrastructura calității: standardizare, acreditare, metrologie și supravegherea pieței. A treia este concurența și controlul ajutorului de stat. A patra este stabilitatea financiară și supravegherea. A cincea este statistica și planificarea bugetară. A șasea este dezvoltarea competențelor și a infrastructurii necesare întreprinderilor.

Convergența nu trebuie confundată cu copierea structurilor economice ale statelor membre. Obiectivul este creșterea productivității, rezilienței și capacității de a respecta regulile pieței, păstrând avantaje legitime și adaptând politicile la condițiile naționale. Indicatorii trebuie raportați atât la media Uniunii, cât și la propria traiectorie, la state comparabile și la distribuția internă. Progresul agregat poate ascunde excluderea rurală sau regională. Comunicarea publică este o componentă economică. Promisiunea că aderarea produce automat salarii occidentale sau că euro elimină inflația creează așteptări nerealiste. La fel de inexactă este afirmația că orice regulă europeană distruge autonomia. Comunicarea responsabilă explică secvența reformelor, costurile de tranziție, domeniile de decizie națională și mecanismele prin care beneficiile ajung la cetățeni și întreprinderi. Reunirea perspectivelor previne soluțiile unidimensionale. O reformă economică poate fi legală, dar ineficientă; eficientă în medie, dar inechitabilă; tehnic corectă, dar imposibil de implementat.

Perspectivele integrării economice depind de capacitatea Uniunii de a combina deschiderea cu reziliența, stabilitatea cu investiția și solidaritatea cu responsabilitatea. Crizele au generat instituții și instrumente noi, dar fiecare extindere a puterii trebuie însoțită de criterii, transparență și evaluare. Pentru statele candidate, lecția este că integrarea nu este un moment de acces, ci acumularea capacității de a participa la reguli și de a gestiona consecințele lor [7]. Evaluarea planurilor de redresare trebuie să distingă jaloanele de rezultate. Adoptarea unei legi, lansarea unei plat-

forme sau semnarea unui contract sunt realizări verificabile, dar nu demonstrează singure creșterea productivității sau reducerea emisiilor. Indicatorii de rezultat apar cu întârziere și pot fi influențați de factori externi. Un sistem matur combină plățile condiționate de pași controlați cu evaluări ulterioare ale impactului și cu posibilitatea de corectare [10].

Legitimitatea socială influențează reziliența reformei. Ajustarea care concentrează costurile asupra unor grupuri fără compensație sau participare poate genera opoziție și neconformare. Măsurile temporare de protecție, recalificarea și accesul la servicii reduc costul tranziției, dar trebuie țintite și evaluate. Justiția distributivă nu este numai obiectiv social, fiindcă contribuie la stabilitatea politică necesară aplicării regulilor economice. Politica industrială și controlul ajutorului de stat trebuie reconciliate. Sprijinul pentru tehnologii strategice poate corecta insuficiența investiției și coordona proiecte cu externalități, dar poate fragmenta piața dacă statele cu bugete mari își subvenționează disproporționat întreprinderile. Criteriile comune, transparența, durata limitată și evaluarea efectului asupra concurenței sunt necesare pentru ca autonomia strategică să nu devină o competiție de subvenții.

Un tablou de pregătire pentru Republica Moldova trebuie să combine indicatori anticipativi și indicatori de rezultat. Adoptarea legislației, formarea inspectorilor și digitalizarea procedurii sunt anticipative; timpul de vămuire, rata produselor neconforme, costul creditului, diversificarea exporturilor și productivitatea arată rezultate. Legătura dintre ele permite identificarea blocajului: normă incompletă, capacitate insuficientă, comportament neconform sau context economic nefavorabil. Comparația cu statele membre trebuie contextualizată. O economie candidată are alt nivel de venit, altă structură a firmelor și altă capacitate bugetară. Reperele europene indică direcția și standardul, dar calendarul și instrumentele trebuie adaptate fără a diminua obligația de rezultat. O strategie credibilă stabilește etape, costuri, surse de finanțare și responsabilități și publică periodic abaterile, nu numai realizările. Secvențierea reformelor influențează rezultatul. Liberalizarea unei piețe fără autoritate de supraveghere, digitalizarea fără registre curate sau accesul la finanțare fără evaluarea riscului pot produce vulnerabilități noi. Reforma trebuie ordonată după dependențe: temei juridic, instituție, personal, date, infrastructură, control și remediu. Unele măsuri sunt reversibile cu costuri reduse, altele creează investiții și așteptări greu de modificat. O analiză prealabilă a secvenței și a reversibilității limitează blocajele și cheltuielile nerecuperabile.

Sistemele de avertizare timpurie trebuie separate de indicatorii care confirmă rezultatul după producerea sa. Creșterea concentrării expunerilor, deteriorarea standardelor de creditare, întârzierile la plată sau dependența de un singur furnizor pot semnala risc înaintea recesiunii ori a insolvențelor. Indicatorii anticipativi generează

însă alarme false și trebuie interpretați împreună cu teste de stres și judecată profesională. Planurile de continuitate precizează pragurile, responsabilitățile, canalele de comunicare și criteriile de ieșire din măsurile excepționale.

Tabelul 5. Crize, reforme și lecții pentru integrarea economică

Provocare	Vulnerabilitate evidențiată	Răspuns european	Lecție pentru Republica Moldova
Criza zonei euro	Asimetria dintre politica monetară comună și capacitățile fiscale naționale	Asistență, supraveghere consolidată, uniune bancară și instrumente monetare	Stabilitate macroeconomică, supraveghere financiară și administrarea riscurilor
Pandemia	Șoc comun, spațiu bugetar inegal și investiții insuficiente	Clauză derogatorie, NextGenerationEU și planuri de redresare	Planuri prioritizate, proiecte mature, indicatori și capacitate de absorbție
Crize energetice și geopolitice	Dependențe, prețuri volatile și vulnerabilitatea lanțurilor	Diversificare, investiții și coordonare a priorităților strategice	Cartografierea dependențelor, interconectare și protejarea consumatorilor vulnerabili
Fragmentarea pieței interne	Aplicare inegală, bariere administrative și infrastructură insuficientă	Armonizare, recunoaștere, cooperare și supraveghere	Infrastructura calității, concurență și servicii administrative interoperabile
Condiționalitatea financiară	Risc de utilizare ineficientă a fondurilor și de reforme formale	Jaloane, ținte, condiții tematice, macroeconomice și privind statul de drept	Legarea finanțării de rezultate, protejarea beneficiarilor și responsabilizare

Concluzii

Integrarea economică europeană reprezintă un proces complex care depășește eliminarea barierelor comerciale și presupune libertăți economice, reguli comune, concurență, protecția participanților și mecanisme de coordonare a interdependențelor. Piața internă funcționează efectiv numai atunci când libertatea de circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor este susținută de recunoaștere reciprocă, armonizare, supravegherea pieței, infrastructuri compatibile și remedii accesibile. Din acest motiv, integrarea juridică trebuie delimitată de integrarea efectivă, iar beneficiile agregate trebuie analizate împreună cu efectele distributive asupra statelor, regiunilor, întreprinderilor și cetățenilor.

Uniunea Economică și Monetară aprofundează această interdependență prin politica monetară comună și moneda euro, dar păstrează o asimetrie între centralizarea politicii monetare și caracterul predominant național al politicilor economice și bugetare. Moneda comună reduce costurile tranzacțiilor și riscul valutar intern, însă nu elimină diferențele de productivitate, competitivitate, datorie sau capacitate instituțională. Funcționarea sustenabilă a UEM necesită convergență nominală și reală, stabilitate financiară, mecanisme credibile de ajustare și capacitatea de a răspunde șocurilor asimetrice fără transferarea disproporționată a costurilor către anumite economii sau categorii sociale.

Guvernanța economică a Uniunii urmărește gestionarea externalităților produse de politicile naționale prin coordonare, supraveghere bugetară, prevenirea dezechilibrelor și mecanisme de asistență financiară. Reformele recente consolidează abordarea multianuală și încearcă să reconcilieze sustenabilitatea finanțelor publice cu investițiile, reformele și reziliența economică. Crizele succesive au demonstrat că disciplina și solidaritatea nu sunt principii incompatibile: sprijinul comun este sustenabil atunci când este însoțit de responsabilitate, criterii transparente, condiționalitate proporțională și evaluarea rezultatelor. Performanța nu trebuie măsurată exclusiv prin respectarea unor praguri sau jaloane, ci și prin calitatea investițiilor, stabilitatea financiară, capacitatea de adaptare și efectele sociale ale ajustării.

Pentru Republica Moldova, integrarea economică europeană presupune trecerea graduală de la accesul preferențial oferit prin ZLSAC la capacitatea de participare deplină la piața internă după aderare. Prioritățile includ aplicarea efectivă a acquisului, consolidarea infrastructurii calității, politicii de concurență și supravegherii financiare, dezvoltarea statisticii și guvernanței bugetare, creșterea productivității și diversificarea economiei. Utilizarea euro sau intensificarea comerțului cu Uniunea nu reprezintă, prin ele însele, integrare deplină. Pregătirea economică devine sustenabilă atunci când alinierea normativă este transformată în instituții funcționale, competitivitate, reziliență și beneficii distribuite în mod echilibrat în economie și societate.

Aplicație de seminar

Studiu de caz: o întreprindere din Republica Moldova produce dispozitive inteligente pentru monitorizarea consumului de energie și intenționează să le comercializeze, să ofere servicii de instalare la distanță și să atragă investiții într-un stat membru. Echipele vor identifica libertățile relevante, cerințele de conformitate și protecție, barierele administrative, riscurile valutare și sursele de finanțare. Ulterior, vor analiza un scenariu în care un șoc energetic și o creștere a dobânzilor afectează diferit trei state ale zonei euro și vor propune răspunsuri monetare, bugetare și structurale, indicând competența și efectele distributive.

Produs de învățare

Dosar de analiză a integrării economice, de 4–5 pagini, însoțit de un tablou de indicatori. Dosarul va conține: definirea problemei; libertățile și temeiurile relevante; minimum patru indicatori cu sursă, perioadă și formulă; o hartă actor–competență–instrument; două scenarii de risc; analiza efectelor asupra consumatorilor, întreprinderilor și bugetului; o secțiune privind Republica Moldova; concluzii și recomandări. Tabloul va distinge datele brute, indicatorii calculați, ipotezele și limitele interpretării.

Subiecte de autoevaluare

1. Explicați diferența dintre integrarea economică formală și integrarea efectivă. Construiți câte doi indicatori pentru piața bunurilor și pentru mobilitatea persoanelor și precizați limitele fiecăruia.
2. Analizați cele patru libertăți ale pieței interne printr-un exemplu de activitate transfrontalieră. Identificați barierele, instrumentele de integrare, justificările posibile și mecanismele de protecție.
3. Evaluați avantajele și costurile monedei euro prin teoria zonelor monetare optime. Distingeți șocurile comune de cele asimetrice și explicați mecanismele alternative de ajustare.
4. Reconstituiți arhitectura guvernanței economice după reforma din 2024: semestrul european, planurile fiscal-structurale, traiectoria cheltuielilor nete, prevenirea dezechilibrelor și procedura aplicabilă deficitelor excesive.
5. Elaborați o matrice de pregătire a Republicii Moldova pentru integrarea economică europeană, cu dimensiuni juridice, administrative, macroeconomice, financiare, statistice, sociale și comunicaționale.

Recomandări pentru lucrul individual

Selectați o problemă delimitată: o libertate, un sector, un indicator, o procedură de guvernanță sau un șoc. Utilizați prioritar tratatele, actele juridice și datele oficiale, apoi literatura științifică. Indicați versiunea, perioada și unitatea de măsură; separați descrierea de explicație și scenariul de prognoză; comparați cel puțin două state sau două perioade; prezentați beneficiile și costurile pentru actori diferiți și formulați concluzii care nu depășesc dovezile disponibile.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official

Journal of the European Union, C 202, 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC

2. BALASSA, B. (1961). The theory of economic integration. Richard D. Irwin. https://ia802908.us.archive.org/20/items/in.ernet.dli.2015.147358/2015.147358.The-Theory-Of-Economic-Integration.pdf
3. BEGG, I. (2021). The European Union and regional economic integration: Creating collective public goods – Past, present and future. European Parliamentary Research Service, PE 689.369. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689369/EPRS_BRI(2021)689369_EN.pdf
4. ADAMSKI, D., AMTENBRINK, F., & DE HAAN, J. (Eds.). (2023). The Cambridge handbook of European monetary, economic and financial integration. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781009364706
5. European Commission. (2026). What is the Economic and Monetary Union (EMU)? Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Retrieved August 6, 2026, from https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en
6. European Central Bank. (2026). Bulgaria joins the euro area. Retrieved August 6, 2026, from https://www.ecb.europa.eu/euro/changeover/bulgaria/html/index.en.html
7. European Union. (2024). Economic governance reform package: Regulation (EU) 2024/1263, Council Regulation (EU) 2024/1264 and Council Directive (EU) 2024/1265. Official Journal of the European Union, L, 30 April 2024. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj; https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj
8. PIRES, M. L. (2026). Rules and powers of EU economic governance. In: *The federal legality of EU economic governance,* pp. 39–60. T.M.C. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-747-2_3
9. PAPAGEORGIOU, P., DERMATIS, Z., KOMNINOS, D., ANASTASIOU, A., & KILINTZIS, P. (2026). Monitoring and evaluation of the degree of EU internal market integration based on GIS. *Journal of the Knowledge Economy*, 17, pp. 10505–10542. https://doi.org/10.1007/s13132-026-03217-x
10. FASONE, C., & SIMONCINI, M. (2024). Next Generation EU and governance by conditionality: A transformation of the European economic constitution? *European Papers*, 9(3), pp. 1148–1179. https://doi.org/10.15166/2499-8249/803

Tema 9. DIMENSIUNEA SOCIALĂ, EDUCAȚIONALĂ, ȘTIINȚIFICĂ ȘI CULTURALĂ A INTEGRĂRII EUROPENE: POLITICI ȘI OPORTUNITĂȚI PENTRU TINERI

Termeni-cheie: *Europa socială; incluziune socială; Pilonul european al drepturilor sociale; Spațiul european al educației; metoda deschisă de coordonare; învățare pe tot parcursul vieții; Spațiul european de cercetare; Horizon Europe; diversitate culturală; participarea tinerilor.*

Unități de conținut

1. Dimensiunea socială a integrării europene: de la piața comună la Europa socială, ocupare, protecție, incluziune și egalitate de șanse.
2. Cooperarea europeană în educație și formare: competențe, Spațiul european al educației, metoda deschisă de coordonare, mobilitate și recunoaștere.
3. Spațiul european de cercetare și politica de cercetare-inovare: Horizon Europe, circulația cunoașterii, cariere științifice, știință deschisă și integritate.
4. Dimensiunea culturală a integrării europene: diversitate, patrimoniu, identitate, sectoare culturale și creative și cooperare transnațională.
5. Politica europeană pentru tineret și oportunitățile de participare: Erasmus+, Corpul european de solidaritate, inițiative de mobilitate, proiecte și trasee pentru studenții din Republica Moldova.

Abilități

– explică raportul dintre integrarea economică și dimensiunea socială a Uniunii Europene, fără a confunda coordonarea europeană cu uniformizarea sistemelor naționale de protecție socială;
– identifică temeiurile juridice, tipurile de competențe și instrumentele utilizate de Uniune în domeniile social, educațional, științific, cultural și al tineretului;
– distinge norma juridică obligatorie, coordonarea prin obiective și indicatori, finanțarea prin programe și învățarea reciprocă dintre state;
– analizează critic efectele mobilității educaționale, ale recunoașterii calificărilor și ale învățării pe tot parcursul vieții asupra oportunităților și inegalităților;
– delimitează cercetarea de inovare, identifică principalele componente ale Horizon Europe și evaluează cerințele de etică, știință deschisă, protecție a datelor și integritate academică;
– evaluează modul în care politicile culturale protejează diversitatea și patrimoniul, stimulează creația și facilitează circulația operelor, artiștilor și ideilor;
– verifică eligibilitatea unei oportunități europene pentru tineri prin raportare la acțiune, statutul țării, tipul solicitantului, termen, buget și rezultate ale învățării;

Responsabilitate și autonomie. Studentul verifică sursa oficială, anul programului, statutul juridic al documentului, țările eligibile și condițiile acțiunii înainte de a formula o concluzie. El separă obiectivele declarate de rezultatele demonstrate, compară indicatori dezagregați, identifică grupurile care pot rămâne subreprezentate și evită prezentarea mobilității sau finanțării europene drept beneficii automate. În activitățile individuale și de grup, studentul elaborează trasee realiste de participare, respectă integritatea academică și protecția datelor, comunică limitele informației disponibile și formulează recomandări proporționale cu dovezile.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, analiză comparativă de politici, lectură ghidată a tratatelor și documentelor programatice, studiu de caz, hartă a competențelor, audit de eligibilitate, analiză de indicatori, dezbatere, verificarea unei oportunități publicate pe un portal european, proiect interdisciplinar și simularea pregătirii unui dosar de participare. Activitățile sunt adaptate studenților de la drept, jurnalism, economie, matematică, informatică, filologie, științe ale educației și alte facultăți non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Integrarea europeană nu poate fi evaluată exclusiv prin funcționarea pieței interne, stabilitatea monetară sau intensificarea schimburilor economice. Durabilitatea sa depinde și de măsura în care cetățenii pot valorifica efectiv oportunitățile create, beneficiază de protecție socială, dobândesc competențe relevante, participă la producerea cunoașterii și își exprimă identitățile culturale într-un spațiu întemeiat pe diversitate și drepturi. O piață integrată poate genera creștere și mobilitate, dar nu garantează automat egalitatea accesului, incluziunea sau distribuirea echitabilă a beneficiilor. Dimensiunea socială, educațională, științifică și culturală reprezintă, prin urmare, o componentă constitutivă a integrării europene, deoarece transformă interdependența economică într-un proces cu relevanță directă pentru dezvoltarea persoanelor, coeziunea societăților și legitimitatea proiectului european.

Intervenția Uniunii Europene diferă însă în funcție de domeniu. În anumite componente ale politicii sociale, tratatele permit adoptarea unor standarde minime și a unor acte juridice obligatorii, în timp ce educația, formarea profesională, cultura și politica pentru tineret rămân, în principal, domenii în care Uniunea sprijină, coordonează și completează acțiunea statelor membre, fără a uniformiza sistemele naționale. Cercetarea și dezvoltarea tehnologică se întemeiază pe competențe exercitate în paralel de Uniune și de state, fiind susținute prin programe, infrastructuri, rețele și mobilitatea cercetătorilor. Integrarea avansează astfel printr-o combinație de norme juridice, obiective comune, indicatori, finanțare, învățare reciprocă și cooperare transnațională. Înțelegerea acestei arhitecturi este esențială pentru delimitarea obligațiilor juridice de angajamentele politice, a coordonării de armonizare și a accesului formal la programe de participarea efectivă și echitabilă.

Pentru Republica Moldova, această perspectivă permite examinarea convergenței cu politicile europene și valorificarea realistă a oportunităților oferite prin mobilitate academică, cercetare, voluntariat, cooperare culturală și participare civică. Accentul nu cade pe prezentarea programelor europene ca beneficii automate, ci pe capacitatea instituțiilor și a tinerilor de a transforma o oportunitate generală într-un traseu de participare informat, accesibil, competitiv și responsabil.

9.1. Dimensiunea socială a integrării europene: de la piața comună la Europa socială, ocupare, protecție, incluziune și egalitate de șanse

Dimensiunea socială a integrării europene trebuie înțeleasă în raport cu arhitectura economică a proiectului comunitar. Tratatele de la Roma au urmărit, în primul rând, constituirea pieței comune, iar protecția socială a rămas în mare măsură în competența statelor. În perioada inițială, intervenția comunitară s-a concentrat asupra liberei circulații a lucrătorilor, coordonării sistemelor de securitate socială pentru persoanele mobile, egalității de remunerare și Fondului Social European. Hugh Mosley descrie această etapă drept una de implicare socială limitată, urmată, după crizele economice și creșterea șomajului din anii 1970, de o activizare progresivă a politicii sociale comunitare [3].

Programul pieței interne a făcut mai vizibilă problema raportului dintre liberalizare și protecție. Eliminarea frontierelor economice putea intensifica concurența, mobilitatea întreprinderilor și presiunea asupra costurilor, dar putea produce și temeri privind diminuarea standardelor de muncă, relocarea activităților și distribuirea inegală a avantajelor. Conceptul de „*dimensiune socială a pieței interne*" a exprimat necesitatea de a completa integrarea negativă, bazată pe eliminarea obstacolelor, prin *integrare pozitivă*: reguli minime, protecție împotriva riscurilor, investiții în competențe și mecanisme de solidaritate. Europa socială nu este, așadar, opusul pieței, ci tentativa de a face funcționarea acesteia compatibilă cu demnitatea, egalitatea și coeziunea [2].

Tratatele consacră o economie socială de piață cu un grad ridicat de competitivitate, care urmărește ocuparea deplină a forței de muncă, progresul social și combaterea excluziunii. Aceste obiective nu transformă însă Uniunea într-un stat social unic. Sistemele de pensii, sănătate, asistență socială, fiscalitate și negociere colectivă rămân profund diferite. Intervenția europeană este limitată de principiul atribuirii și de diversitatea modelelor sociale. În anumite domenii, Uniunea poate adopta directive, care stabilesc cerințe minime; în altele, acțiunea se bazează pe coordonare, recomandări, dialog social, finanțare și schimb de bune practici. Evaluarea unei măsuri trebuie să înceapă cu identificarea temeiului juridic și a tipului de instrument, nu cu presupunerea că orice obiectiv european produce o obligație uniformă [1].

Pilonul european al drepturilor sociale, proclamat în 2017, organizează douăzeci de principii în jurul a trei capitole:

1) *egalitatea de șanse și accesul la piața muncii*;
2) *condițiile de muncă echitabile*;
3) *protecția și incluziunea socială*.

Planul de acțiune adoptat în 2021 le corelează cu obiective pentru 2030 privind ocuparea, formarea adulților și reducerea riscului de sărăcie sau excluziune socială [2].

Pilonul european al drepturilor sociale are o funcție de orientare și coordonare, iar efectul juridic al fiecărui principiu depinde de tratate, legislația existentă și măsurile adoptate ulterior. Prin urmare, pionul nu trebuie prezentat ca un cod social direct aplicabil în toate situațiile, ci ca o matrice normativă care ghidează inițiativele Uniunii și reformele naționale.

Europa socială operează printr-un portofoliu de instrumente. Legislația privind securitatea și sănătatea la locul de muncă, egalitatea de tratament, transparența condițiilor de muncă sau echilibrul dintre viața profesională și cea privată stabilește obligații care trebuie implementate. Semestrul european formulează recomandări și urmărește reformele în ocupare, educație, competențe și protecție socială. Fondurile europene sprijină formarea, incluziunea, integrarea pe piața muncii și capacitatea instituțională. Dialogul social implică organizațiile lucrătorilor și angajatorilor. Eficacitatea rezultă din corelarea acestor instrumente; o recomandare fără resurse poate rămâne declarativă, iar finanțarea fără instituții capabile să selecteze, să monitorizeze și să evalueze proiectele poate produce rezultate temporare.

Incluziunea socială nu se reduce la transferuri financiare, fiindcă presupune acces efectiv la educație, servicii de sănătate, locuire, protecție socială, tehnologie, transport și participare. O persoană poate avea formal un drept, dar să nu-l poată exercita din cauza costurilor, a distanței, a lipsei de informații, a unei interfețe digitale inaccesibile sau a discriminării. Din acest motiv, analiza trebuie să distingă accesul juridic, accesul material și rezultatul. Pentru tineri, tranziția dintre educație și muncă este influențată de calitatea orientării profesionale, experiența practică, recunoașterea competențelor, disponibilitatea locurilor de muncă și existența unor măsuri de sprijin pentru cei care nu sunt încadrați profesional și nu urmează un program de educație sau formare.

Egalitatea de șanse nu presupune tratarea identică a unor situații inegale. Măsurile universale pot produce efecte diferite pentru persoane cu dizabilități, tineri din mediul rural, familii cu venituri reduse, minorități, migranți sau persoane cu responsabilități de îngrijire. Politicile incluzive combină standarde comune cu adaptări rezonabile, sprijin țintit și mecanisme de contestare. În evaluare sunt necesari indicatori dezagregați după vârstă, sex, regiune, nivel de educație, dizabilitate sau statut socio-economic. Media națională poate ascunde grupuri, care nu beneficiază de progres, de aceea, concluzia agregată trebuie însoțită de analiza distribuției.

Tranziția verde și transformarea digitală au o dimensiune socială proprie. Închiderea sau restructurarea unor sectoare poate afecta anumite regiuni și categorii

profesionale, iar digitalizarea poate exclude persoanele fără dispozitive, conexiune, competențe sau accesibilitate. Conceptul de „*tranziție justă*” presupune anticiparea acestor efecte, dezvoltarea competențelor, sprijin pentru reconversie și participarea comunităților afectate. În mediul universitar, aceeași logică impune ca resursele digitale, platformele de învățare și serviciile administrative să fie proiectate pentru utilizatori diverși, să protejeze datele și să ofere alternative atunci când automatizarea generează bariere.

Dimensiunea socială poate fi evaluată printr-un lanț logic: problemă, competență, instrument, beneficiar, rezultat, distribuție și mecanism de control. De exemplu, o inițiativă de formare profesională trebuie analizată prin numărul persoanelor eligibile, rata participării, finalizarea cursului, dobândirea competențelor, inserția profesională și persistența rezultatului. O rată mare de înscriere nu demonstrează automat eficacitatea, iar ocuparea imediată nu indică neapărat stabilitatea locului de muncă. Evaluarea serioasă include un termen de referință, un grup de comparație sau cel puțin o analiză înainte–după, precum și explicarea factorilor externi.

Coordonarea securității sociale pentru persoanele mobile ilustrează diferența dintre integrare și unificare. Uniunea Europeană nu înlocuiește sistemele naționale și nu stabilește aceeași pensie sau același nivel al prestațiilor, ci creează reguli de coordonare: egalitatea de tratament, determinarea legislației aplicabile, totalizarea perioadelor și exportul anumitor prestații. Persoana rămâne asigurată într-un sistem național, iar instituțiile cooperează pentru a evita pierderea drepturilor. Pentru analiză sunt importante situația transfrontalieră, categoria prestației și documentele aplicabile; expresia generală „*drept social european*” nu este suficientă pentru a stabili o creanță concretă [1].

Politicile pentru tranziția de la educație la ocupare combină prevenția, orientarea, formarea și serviciile de plasare. Garanția pentru tineret exprimă angajamentul ca tinerii să primească într-un interval rezonabil o ofertă de muncă, educație continuă, ucenicie sau stagiu. Calitatea ofertei este însă decisivă. O ofertă formală, slab remunerată, fără mentorat sau fără perspectivă poate îmbunătăți indicatorul administrativ, dar nu integrarea profesională. Evaluarea trebuie să urmărească rata acceptării, finalizarea, stabilitatea ocupării, potrivirea competențelor și situația la șase sau douăsprezece luni, nu doar numărul notificărilor transmise [2].

Dialogul social introduce în guvernanță experiența organizațiilor lucrătorilor și angajatorilor, care poate contribui la identificarea riscurilor și la acceptarea reformelor, însă reprezentativitatea nu trebuie presupusă. Organizațiile participante pot acoperi inegal sectoarele, întreprinderile mici, lucrătorii atipici sau tinerii. O consultare de calitate publică documentele din timp, oferă posibilitatea formulării unor alternative și explică răspunsul autorității. Numărul reuniunilor nu măsoară influența;

trebuie analizat dacă propunerile au modificat problema, opțiunile, textul sau implementarea.

Indicatorii sociali necesită interpretare metodologică. Rata ocupării diferă de calitatea locurilor de muncă; riscul de sărăcie monetară diferă de deprivarea materială; rata tinerilor care nu sunt încadrați și nu urmează educație sau formare reunește situații foarte diferite. Datele transversale descriu un moment, în timp ce datele longitudinale arată durata și tranzițiile. În comparațiile internaționale se verifică definițiile, pragurile, puterea de cumpărare, acoperirea economiei informale și efectul migrației. O schimbare statistică poate rezulta din metodă, compoziția populației sau ciclul economic, nu numai din politica evaluată.

Pentru Republica Moldova, convergența socială europeană nu înseamnă copierea izolată a unei directive sau a unui program, fiindcă presupune corelarea legislației cu inspecția muncii, serviciile de ocupare, asistența socială, educația, bugetul, datele și mecanismele de plângere. Reformele trebuie să țină seama de migrație, disparități teritoriale, muncă informală și capacitatea autorităților locale. Un plan credibil identifică instituția responsabilă, resursele, calendarul, indicatorii și grupurile afectate. În lipsa acestei arhitecturi, alinierea formală poate coexista cu acces redus și implementare neuniformă.

Conceptul de „*investiție socială*” pune accent pe măsuri care dezvoltă capacități pe termen lung: educație timpurie, prevenirea abandonului, sănătate, competențe, servicii de îngrijire și sprijin pentru tranziții profesionale, care nu substituie protecția împotriva riscurilor; persoanele aflate în sărăcie sau boală au nevoie și de securitate imediată. O politică echilibrată combină prevenția, protecția și activarea, evitând transformarea drepturilor sociale în obligația unilaterală a individului de a se adapta. În evaluare se separă economiile bugetare pe termen scurt de beneficiile sociale și fiscale care apar în timp.

Schimbările demografice și migrația influențează sustenabilitatea sistemelor sociale. Îmbătrânirea populației, mobilitatea lucrătorilor și diferențele de productivitate afectează raportul dintre contribuabili și beneficiari. Răspunsul nu poate fi dedus dintr-un singur indicator. Politicile privind participarea pe piața muncii, sănătatea, productivitatea, migrația legală și îngrijirea trebuie analizate împreună. Pentru Republica Moldova, emigrația creează atât remitențe și conexiuni, cât și pierderi de personal; măsurile de revenire și circulație a competențelor trebuie corelate cu condițiile de muncă și serviciile publice.

Coerența politicilor sociale se verifică prin efectele cumulative. O subvenție pentru angajare poate fi neutralizată de lipsa transportului; un curs de formare poate eșua dacă nu există servicii de îngrijire; digitalizarea prestațiilor poate reduce costurile, dar exclude persoane fără competențe. Analiza pe compartimente administrative

este insuficientă. Harta beneficiarului urmărește întregul traseu dintre informare, cerere, evaluare, plată, serviciu, contestație și rezultat. Această perspectivă evidențiază punctele în care o politică aparent generoasă devine inaccesibilă.

Un studiu de caz relevant este calitatea stagiilor pentru tineri. Stagiul poate facilita tranziția spre muncă, dar poate deveni o formă de activitate neplătită sau fără conținut educațional. Analiza pornește de la existența unui acord, obiective, mentor, durată, remunerare sau sprijin, protecție socială, evaluare și perspectivă de angajare. Se compară participanții și neparticipanții numai dacă grupurile sunt suficient de asemănătoare; altfel, rezultatul poate reflecta selecția celor mai motivați. Studiul de caz evidențiază că eticheta unei măsuri nu garantează caracterul ei social: designul, implementarea și posibilitatea de contestare determină efectul.

Tabelul 1. Matrice pentru analiza unei politici din dimensiunea socială a integrării europene

Componentă	Întrebarea de verificare	Exemple de dovezi	Risc de interpretare
Temei și competență	Cine poate adopta măsura și cu ce efect?	Articol din tratat, directivă, recomandare, program	Confundarea unui principiu politic cu un drept direct aplicabil
Acces	Cine poate utiliza efectiv serviciul sau măsura?	Eligibilitate, costuri, accesibilitate, acoperire teritorială	Echivalarea dreptului formal cu accesul real
Rezultat	Ce schimbare produce intervenția?	Ocupare, competențe, venit, sănătate, participare	Folosirea numărului de activități drept rezultat final
Distribuție	Cum sunt repartizate beneficiile și costurile?	Date dezagregate, disparități regionale și sociale	Ascunderea inegalităților prin medii agregate
Durabilitate	Rezultatul se menține după încetarea finanțării?	Monitorizare ulterioară, instituționalizare, buget național	Confundarea proiectului temporar cu reforma sistemică

9.2. Cooperarea europeană în educație și formare: competențe, Spațiul european al educației, metoda deschisă de coordonare, mobilitate și recunoaștere

Educația ocupă o poziție particulară în integrarea europeană. Statele membre păstrează responsabilitatea pentru conținutul învățământului, organizarea sistemelor și diversitatea culturală și lingvistică, iar Uniunea Europeană sprijină cooperarea, mobilitatea, calitatea și dimensiunea europeană a educației. Articolele 165 și 166

TFUE exclud armonizarea generală a legislațiilor naționale în acest domeniu [1]. În consecință, nu există un curriculum unic al Uniunii, o singură structură școlară sau o autoritate europeană care să administreze universitățile. Integrarea educațională se produce prin obiective comune, instrumente de transparență, recunoaștere, finanțare, rețele și învățare reciprocă.

Evoluția politicii europene în educație a fost legată inițial de libera circulație și de necesitatea ca lucrătorii, studenții și profesioniștii să-și poată valorifica calificările într-un spațiu economic integrat. Ulterior, educația a fost asociată competitivității, coeziunii sociale, cetățeniei, inovării și rezilienței democratice. Această extindere nu a eliminat autonomia națională, ci a creat o guvernanță în care instituțiile europene și statele definesc priorități, compară performanțe și adaptează selectiv soluțiile. Literatura privind europenizarea arată că schimbarea nu este un transfer mecanic de la nivelul european la cel național, ci un proces de interpretare, negociere și co-evoluție [4; 5].

„*Spațiul european al educației*" reprezintă cadrul politic prin care statele urmăresc, până în 2030, îmbunătățirea calității, echității, mobilității, competențelor și învățării pe tot parcursul vieții. Cooperarea este susținută prin grupuri de lucru, activități de învățare reciprocă, evaluări între colegi, indicatori și monitorizare. Acest model nu impune aceleași mijloace, ci facilitează convergența obiectivelor și compararea rezultatelor. Pentru analiza academică este importantă distincția dintre convergență și uniformizare: două sisteme pot urmări reducerea abandonului sau creșterea competențelor digitale prin instituții, curricule și metode diferite.

Metoda deschisă de coordonare este un instrument central al acestei guvernanțe, care combină obiective comune, indicatori, repere de performanță, rapoarte, evaluări și schimb de bune practici, fără a recurge în principal la sancțiuni juridice. Alexiadou explică faptul că statele nu sunt receptori pasivi, deoarece pot adopta selectiv măsurile, le pot adapta la tradițiile instituționale sau pot respinge elemente care nu corespund priorităților naționale [5]. Lange și Alexiadou identifică forme diferite de învățare: reciprocă, atunci când actorii își modifică înțelegerea prin schimb; competitivă, când comparația stimulează performanța; superficială, când raportarea reproduce formal obiectivele; și asimetrică, atunci când un model este promovat ca superior fără deliberare suficientă [5].

Indicatorii și reperele de performanță pot orienta reforma, dar au limite. Un indicator precum participarea adulților la învățare nu spune singur ce calitate are formarea, cine participă, dacă competențele sunt recunoscute sau dacă rezultatele influențează cariera. Testele standardizate permit comparații, dar nu surprind toate dimensiunile educației, precum creativitatea, bunăstarea, gândirea critică și participarea civică. Indicatorul devine util numai dacă definiția, populația de referință, perioada, metoda de colectare și incertitudinea sunt explicate. În caz contrar, clasa-

mentele pot simplifica excesiv sisteme complexe și pot încuraja adaptarea formală la măsură, nu îmbunătățirea reală.

Mobilitatea educațională este unul dintre cele mai vizibile rezultate ale cooperării europene. Ea poate dezvolta competențe lingvistice, interculturale și profesionale, poate crea rețele și poate facilita transferul de practici. Totuși, efectul nu este automat. Costurile suplimentare, informația inegală, dificultățile de recunoaștere, responsabilitățile familiale, dizabilitatea sau anxietatea privind deplasarea pot limita participarea. O politică echitabilă include sprijin financiar adecvat, accesibilitate, pregătire lingvistică, mentorat, recunoașterea perioadei de studiu și măsuri pentru participanții cu mai puține oportunități. Evaluarea mobilității trebuie să compare nu doar numărul plecărilor, ci profilul participanților și rezultatele învățării.

Instrumentele de transparență și recunoaștere reduc costurile informaționale dintre sisteme. Sistemul european de credite transferabile, suplimentul la diplomă, cadrul european al calificărilor, Europass și procedurile de recunoaștere facilitează descrierea volumului de muncă, nivelului, rezultatelor învățării și competențelor. Aceste instrumente nu garantează automat echivalarea oricărei diplome și nu substituie autoritățile competente. Studentul trebuie să distingă recunoașterea academică, necesară continuării studiilor, de recunoașterea profesională pentru accesul la o profesie reglementată. De asemenea, Procesul Bologna este o cooperare interguvernamentală mai largă decât Uniunea Europeană; suprapunerea sa cu politicile UE nu justifică identificarea celor două cadre.

Învățarea pe tot parcursul vieții extinde educația dincolo de școală și universitate. Schimbarea tehnologică, tranziția ecologică și mobilitatea profesională cer actualizarea competențelor, dar formarea continuă nu trebuie redusă la adaptarea individului la piață, fiindcă cuprinde dezvoltare personală, cetățenie, alfabetizare media și digitală, competențe civice și culturale. Microcertificările pot documenta rezultate limitate și specifice ale învățării, însă valoarea lor depinde de emitent, asigurarea calității, volumul de muncă, evaluare și recunoaștere. O listă de cursuri finalizate nu este echivalentă cu o competență demonstrată.

Educația digitală facilitează accesul la resurse și colaborare, dar introduce probleme de infrastructură, accesibilitate, protecția datelor, calitatea platformelor și dependența de furnizori. Utilizarea inteligenței artificiale poate sprijini personalizarea și analiza progresului, însă trebuie să păstreze supravegherea umană, posibilitatea contestării și transparența criteriilor.

Incluziunea elevilor și studenților cu parcurs migratoriu ilustrează interdependența dintre educație și politică socială. Raportul Eurydice arată necesitatea sprijinului lingvistic, pedagogic și psihosocial, a cooperării dintre profesori, conducerea instituției, familie și comunitate și a unei abordări centrate pe întrea-

ga persoană [6]. Politicile care se concentrează exclusiv pe limba de instruire și performanța imediată pot ignora sentimentul de apartenență, experiențele anterioare și bunăstarea. Pantić și colaboratorii subliniază că integrarea educațională este influențată de regimul de bunăstare, de politicile de incluziune și de contextul instituțional; școala incluzivă trebuie să trateze diversitatea ca realitate normală, nu ca abatere [7].

Educația poate contribui la integrarea socială și la formarea unei identități europene, dar legătura nu este directă. Carlson, Eigmüller și Lueg avertizează că europenizarea educației poate consolida mobilitatea și referințele europene, dar poate reproduce sau chiar accentua disparități atunci când oportunitățile sunt accesibile selectiv [4]. De aceea, rezultatul trebuie demonstrat: interacțiunile transfrontaliere, competențele, rețelele și sentimentul de apartenență se măsoară distinct. Participarea la o mobilitate nu dovedește automat o identitate europeană mai puternică, după cum cunoașterea instituțiilor nu garantează participarea civică.

Pentru Republica Moldova, cooperarea educațională europeană are două dimensiuni:

- *prima,* vizează reformele sistemice: rezultate ale învățării, asigurarea calității, cadre ale calificărilor, recunoaștere, incluziune, digitalizare și legătura dintre educație și cercetare;
- *a doua,* se referă la oportunitățile concrete: mobilitate, proiecte de cooperare, dezvoltare curriculară, Jean Monnet, consolidarea capacităților și rețele academice.

Deoarece Republica Moldova este țară terță neasociată la Erasmus+, eligibilitatea diferă de la o acțiune la alta; instituția și studentul trebuie să consulte ghidul anual, apelul și condițiile parteneriatului, nu să presupună că toate acțiunile sunt deschise în același mod.

Asigurarea calității creează încredere între instituții și sisteme. Standardele și evaluarea externă nu ar trebui să transforme universitățile în organizații care produc documente pentru control, ci să verifice dacă misiunea, curriculumul, personalul, resursele și evaluarea conduc la rezultate reale ale învățării. Independența agenției, publicitatea rapoartelor, participarea studenților și mecanismele de remediere sunt esențiale. Încrederea reciprocă nu este o prezumție oarbă; ea se construiește prin proceduri credibile și prin capacitatea de a corecta deficiențele.

„*Învățarea centrată pe student*" presupune participare activă, feedback, autonomie și sprijin, nu transferarea integrală a responsabilității către student. Instituția trebuie să ofere orientare, resurse accesibile și criterii transparente. În mobilitate, studentul are responsabilitatea pregătirii, dar universitatea rămâne responsabilă pentru selecție echitabilă, acordul de studii și recunoaștere. A cere persoanei să depășească

singură bariere financiare, administrative sau legate de dizabilitate contrazice obiectivul incluziunii.

Educația media și informațională este relevantă pentru dimensiunea democratică a integrării. Studentul trebuie să poată identifica autorul instituțional, să distingă regulamentul de recomandare, propunerea de actul adoptat și comunicatul de presă de raportul de evaluare. Dezinformarea exploatează deseori denumiri instituționale asemănătoare sau cifre fără context. Exercițiul util este reconstituirea traseului unei afirmații până la documentul primar, verificarea datei și compararea cu cel puțin o analiză independentă. Competența digitală include astfel judecată epistemică, nu doar utilizarea instrumentelor.

În Republica Moldova, utilizarea ECTS, suplimentului la diplomă sau cadrului calificărilor este necesară, dar nu suficientă. Convergența efectivă cere curriculele actualizate, evaluare autentică, practică, dezvoltarea personalului, servicii pentru studenți și date privind inserția absolvenților. O universitate poate adopta terminologia europeană fără a schimba experiența de învățare. Evaluarea trebuie să observe dacă instrumentele sunt înțelese și utilizate, dacă mobilitatea este recunoscută fără întârzieri și dacă rezultatele proiectelor devin parte a proceselor instituționale.

Relația dintre Spațiul European al Educației și Procesul Bologna trebuie prezentată cu precizie. Procesul Bologna a început în 1999 ca inițiativă interguvernamentală și include state din afara UE, care a promovat structura ciclurilor, creditele, asigurarea calității și recunoașterea. Uniunea sprijină multe dintre aceste obiective prin programe și instrumente, dar nu controlează întregul proces. Confuzia dintre cadre poate conduce la atribuirea greșită a unei decizii naționale Comisiei Europene. Studentul verifică documentul, membrii și organul care a adoptat măsura.

Calitatea educației depinde de profesori și de condițiile în care lucrează. Formarea inițială și continuă trebuie să includă pedagogie, evaluare, utilizarea responsabilă a tehnologiei, lucrul în medii diverse și colaborarea cu serviciile de sprijin. Raportul Eurydice arată că multe sisteme recunosc nevoia competențelor pentru clase multiculturale, însă disponibilitatea formării și caracterul ei obligatoriu diferă [6]. O strategie nu poate fi considerată implementată doar pentru că există un ghid; se verifică participarea, aplicarea și sprijinul instituțional.

Analitica învățării utilizează date despre participare, evaluări și interacțiuni pentru a identifica dificultăți și a adapta sprijinul. Beneficiul depinde de scop, calitatea datelor și intervenția umană. Un model care etichetează studentul drept „risc ridicat” poate reproduce inegalități dacă datele istorice reflectă acces diferit. Instituția trebuie să limiteze datele, să explice utilizarea, să permită corectarea și să evite decizii exclusiv automate cu efect semnificativ. Predicția nu este verdict; ea trebuie utilizată pentru sprijin, nu stigmatizare.

Recunoașterea unei perioade de studiu oferă un studiu de caz pentru guvernanța educațională. Înaintea mobilității se stabilesc cursurile și rezultatele; după întoarcere se verifică foaia matricolă și se aplică acordul. Problemele apar când denumirile diferă, numărul creditelor este interpretat mecanic sau comisia reevaluează condiții deja aprobate. Procedura corectă compară nivelul și rezultatele învățării, nu identitatea literală a fiecărui *syllabus*. Studentul trebuie să păstreze documentele și să utilizeze calea internă de contestare. Instituția monitorizează durata deciziei, procentul creditelor recunoscute și motivele refuzului.

Tabelul 2. Instrumente ale cooperării europene în educație și limitele interpretării lor

Instrument	Funcție principală	Ce rămâne la nivel național/ instituțional	Verificare necesară
Obiective și indicatori comuni	Orientează prioritățile și permit monitorizarea	Alegerea politicilor, organizarea și finanțarea sistemului	Definiția indicatorului, calitatea datelor și distribuția
Învățare reciprocă	Transferă experiențe și stimulează reflecția	Decizia de adaptare la context	Dovezi privind rezultatul, nu doar descrierea practicii
Instrumente de recunoaștere	Fac calificările și perioadele de studiu comparabile	Decizia autorității competente și cerințele profesiei	Tipul recunoașterii, nivelul, rezultatele învățării
Mobilitate și proiecte	Dezvoltă competențe și rețele transnaționale	Selecția, sprijinul și recunoașterea de către instituție	Eligibilitatea, costurile reale, incluziunea și recunoașterea
Tehnologii educaționale	Extind accesul și permit noi forme de învățare	Curriculumul, pedagogia și responsabilitatea instituției	Accesibilitate, date, securitate, calitate și supraveghere umană

9.3. Spațiul european de cercetare și politica de cercetare-inovare: Horizon Europe, circulația cunoașterii, cariere științifice, știință deschisă și integritate

Cercetarea și inovarea formează legătura dintre educație, economie și capacitatea societății de a răspunde problemelor complexe. În tratate, obiectivul Uniunii Europene este consolidarea bazelor științifice și tehnologice, dezvoltarea competitivității și promovarea activităților de cercetare considerate necesare pentru alte politici. Regimul competenței este particular, deoarece UE poate desfășura programe și poate defini un cadru comun, fără ca exercitarea competenței europene să împiedice statele

să-și dezvolte propriile politici [1]. Această arhitectură favorizează cooperarea, dar produce și o responsabilitate distribuită pentru finanțare, infrastructuri, cariere și valorificarea rezultatelor.

Spațiul european de cercetare urmărește crearea unui mediu în care cercetătorii, cunoașterea științifică și tehnologiile să circule mai liber, iar instituțiile să coopereze peste frontiere. Ideea nu presupune desființarea sistemelor naționale, ci reducerea fragmentării prin infrastructuri comune, standarde de calitate, interoperabilitate, mobilitate, acces la date și coordonarea priorităților. Eficacitatea sa depinde de capacitatea instituțiilor de a atrage și păstra cercetători, de finanțarea competitivă și stabilă, de condițiile de muncă, de etică și de integrarea rezultatelor în educație, politici publice și economie.

Horizon Europe este programul-cadru al Uniunii pentru cercetare și inovare în perioada 2021–2027. Structura sa reflectă mai multe logici. Pilonul „Știință excelentă" sprijină cercetarea de frontieră, formarea și mobilitatea cercetătorilor și infrastructurile. Pilonul „*Provocări globale și competitivitate industrială europeană*" organizează colaborarea în clustere tematice și misiuni. Pilonul „*Europa inovatoare*" urmărește dezvoltarea ecosistemelor, tehnologiilor emergente și valorificarea ideilor. Componenta privind extinderea participării și consolidarea Spațiului european de cercetare reduce diferențele de capacitate și sprijină conectarea instituțiilor din state cu performanță mai modestă [8].

Cercetarea nu este sinonimă cu inovarea. „*Cercetarea*" produce cunoaștere prin metode sistematice, întrebări verificabile și evaluare critică. „*Inovarea*" transformă cunoașterea într-un produs, serviciu, proces, model organizațional sau soluție socială utilizabilă. Unele proiecte sunt exploratorii și nu trebuie judecate prin rezultate comerciale imediate; altele urmăresc demonstrarea, testarea sau introducerea pe piață. Confundarea celor două poate genera indicatori nepotriviți: numărul de brevete nu măsoară întreaga calitate științifică, iar numărul de articole nu dovedește impactul social sau economic.

Accesul la Horizon Europe se realizează, de regulă, prin apeluri competitive și consorții. Documentul central este programul de lucru, care definește destinația intervenției, rezultatele și impacturile așteptate, bugetul, tipul acțiunii, condițiile de eligibilitate și termenul. Titlul unui apel nu este suficient pentru a decide relevanța. Echipa trebuie să compare problema cercetată cu textul integral, să identifice contribuția distinctă, partenerii necesari, nivelul de maturitate al soluției și resursele. O propunere puternică leagă nevoia, obiectivele, metodele, activitățile, rezultatele, impactul, riscurile și bugetul într-un lanț logic verificabil.

Oportunitățile diferă în funcție de etapa carierei. Studentul poate participa în proiecte instituționale, școli de vară, mobilități, colectarea și analiza datelor, eve-

nimente de știință cetățenească sau stagii. Masterandul și doctorandul pot intra în rețele de formare, proiecte colaborative și mobilități de cercetare. Cercetătorii pot aplica prin instituții la apeluri, burse și schimburi, iar organizațiile pot coordona consorții. Este esențială identificarea solicitantului juridic: multe oportunități sunt acordate universității sau organizației, care selectează ulterior persoane; nu orice program european acceptă aplicații individuale directe.

Participarea într-un consorțiu presupune mai mult decât includerea numelui unei instituții. Partenerul trebuie să aibă un rol, resurse, expertiză și livrabile clar definite. Consorțiul trebuie să combine competențe complementare, să distribuie responsabilitățile și să stabilească mecanisme de decizie, raportare, gestionare a datelor și soluționare a conflictelor. Pentru universitățile din Republica Moldova, participarea poate consolida infrastructura, metodele și vizibilitatea, dar beneficiul depinde de integrarea cunoștințelor în instituție. Mobilitatea unei singure persoane nu produce automat schimbare organizațională; sunt necesare instruire internă, proceduri, rețele și continuitate.

„*Știința deschisă*" urmărește accesul mai larg la publicații, date, metode și infrastructuri, în condițiile protejării informațiilor sensibile, a proprietății intelectuale și a securității. Principiile FAIR cer ca datele să fie găsibile, accesibile, interoperabile și reutilizabile. „*Deschis*" nu înseamnă publicarea necondiționată a tuturor datelor. Informațiile personale, secretele comerciale, riscurile de securitate și obligațiile contractuale pot impune restricții. Un plan de management al datelor trebuie să definească tipurile de date, formatele, metadatele, depozitarea, accesul, anonimizarea, conservarea și responsabilitățile.

„Integritatea cercetării" include onestitate, rigoare, transparență, responsabilitate și respect pentru participanți, colegi, societate și mediu. Fabricarea sau falsificarea datelor, plagiatul, manipularea imaginilor, omiterea selectivă a rezultatelor, autoratul nejustificat și conflictele de interese nedeclarate subminează cunoașterea. Utilizarea inteligenței artificiale nu transferă responsabilitatea către instrument. Cercetătorul trebuie să verifice informația, să documenteze utilizarea, să protejeze datele și să nu atribuie sistemului calitatea de autor. În proiectele cu persoane sunt necesare consimțământ, proporționalitate, minimizarea datelor și mecanisme de retragere sau sesizare.

Evaluarea cercetării trebuie să evite reducerea calității la un singur indicator. Citările, factorii de impact, brevetele, finanțarea atrasă și numărul de parteneri oferă informații parțiale. O evaluare responsabilă examinează originalitatea, robustețea metodei, deschiderea, contribuția echipei, reproducibilitatea, relevanța și impactul pe termen adecvat domeniului. În matematică, o demonstrație poate avea o cronologie diferită de dezvoltarea unei tehnologii; în științele sociale, efectul asupra politicilor

poate apărea după dezbatere și acumulare; în informatică, performanța unui model trebuie evaluată împreună cu datele, eroarea, consumul de resurse și echitatea.

Circulația cercetătorilor poate produce schimb de idei și „*circulație a creierelor*", dar poate amplifica pierderea de personal atunci când instituțiile de origine nu oferă condiții de revenire, infrastructură sau cariere previzibile. Politicile utile combină mobilitatea externă cu granturi de reintegrare, proiecte comune, poziții transparente, acces la infrastructuri și recunoașterea experienței. Egalitatea de gen și incluziunea sunt relevante atât pentru compoziția echipelor, cât și pentru conținutul cercetării; o tehnologie testată pe date nereprezentative poate produce rezultate inegale chiar dacă procedura de selecție a echipei este formal neutră.

Republica Moldova este țară asociată la Horizon Europe, ceea ce permite entităților sale de cercetare și inovare să participe, în principiu, în condiții comparabile cu entitățile din statele membre, sub rezerva regulilor fiecărui apel. Acest statut nu garantează finanțarea; succesul depinde de calitatea propunerii, parteneriat, capacitatea de management și relevanța contribuției. Pentru verificarea actualizată se consultă pagina oficială *Horizon Europe – Moldova.* Pentru studenți și cadre didactice, primul pas practic este identificarea unui apel sau a unui proiect instituțional, nu redactarea imediată a unei propuneri generale.

Evaluarea propunerilor Horizon Europe este construită, în funcție de acțiune, în jurul excelenței, impactului și calității implementării. *Excelența* se referă la claritatea obiectivelor, ambiția și robustețea metodei. *Impactul* solicită o explicație plauzibilă a utilizatorilor, schimbărilor și căilor de valorificare. *Implementarea* privește planul de lucru, resursele, guvernanța și riscurile. Aceste criterii sunt interdependente: o idee originală fără date și management poate eșua, iar un consorțiu experimentat nu compensează o întrebare slab formulată. Echipa trebuie să răspundă exact textului apelului, nu să adapteze superficial un proiect pregătit pentru altă finanțare.

Interdisciplinaritatea este justificată atunci când problema necesită integrarea reală a conceptelor și metodelor. Adăugarea unui partener din alt domeniu numai pentru a îndeplini o așteptare formală nu produce cunoaștere interdisciplinară. Proiectul trebuie să explice ce contribuie fiecare disciplină, cum sunt reconciliate nivelurile de analiză și cine integrează rezultatele. Participarea autorităților, întreprinderilor, ONG-urilor și cetățenilor poate crește relevanța, dar nu înlocuiește metoda științifică. Co-crearea trebuie să definească roluri, protecția participanților și limitele influenței fiecărui actor.

Acțiunile de extindere a participării, precum înfrățirea instituțională, centrele de excelență și integrarea în rețele, urmăresc reducerea decalajelor de capacitate, deoarece sunt valoroase când produc laboratoare, proceduri, echipe, curricula doctorale și proiecte ulterioare. Există însă riscul ca instituțiile cu experiență redusă să rămână furnizori de date sau locații de teren, fără participare la formularea întrebărilor și

conducerea pachetelor de lucru. O colaborare echitabilă distribuie autoratul, bugetul, accesul la date, vizibilitatea și oportunitățile de coordonare.

„*Caria științifică*" este influențată de contracte, evaluare, mobilitate și echilibrul dintre cercetare, predare și administrare. Precaritatea poate determina tinerii cercetători să prioritizeze cantitatea publicațiilor și proiectele scurte. Instituțiile trebuie să asigure criterii transparente, mentorat, recunoașterea activităților de date, software, predare și implicare publică și mecanisme împotriva hărțuirii. Mobilitatea trebuie să fie o oportunitate, nu o condiție care penalizează persoanele cu responsabilități familiale sau dizabilități.

Comunicarea științei face legătura dintre rezultate și societate, dar nu înseamnă simplificarea până la pierderea incertitudinii și nici promovarea instituțională a oricărui rezultat. Mesajul trebuie să explice întrebarea, metoda, limitele și semnificația, să distingă rezultatul preliminar de consens și să evite cauzalitatea nejustificată. Jurnaliștii și cercetătorii au responsabilități complementare: primii verifică independența și contextul, ceilalți oferă date și explicații inteligibile. În proiectele finanțate public, transparența consolidează încrederea numai dacă este însoțită de posibilitatea examinării critice.

Ciclul proiectului continuă după evaluare. Negocierea grantului stabilește obligațiile, bugetul și planul de lucru; implementarea cere evidență, raportare, controlul modificărilor și documentarea deciziilor. Livrabilul transmis nu este neapărat rezultat, iar rezultatul nu este identic cu impactul. De exemplu, o platformă este livrabil; utilizarea sa de către instituții este rezultat; îmbunătățirea deciziilor poate fi impact. Monitorizarea trebuie să urmărească această diferență și să evite raportarea activității ca schimbare socială demonstrată.

Proprietatea intelectuală și valorificarea rezultatelor trebuie planificate înainte de producerea lor. Consorțiul distinge cunoștințele preexistente de rezultatele proiectului, drepturile de acces, confidențialitatea, publicarea și exploatarea. Protecția prin brevet poate fi relevantă pentru unele tehnologii, iar licențele deschise pentru software, date sau resurse educaționale în alte cazuri. Alegerea nu este ideologică, ci trebuie să servească obiectivul, obligațiile finanțatorului și interesul public. Publicarea prematură poate afecta brevetarea, iar restricția excesivă poate bloca reutilizarea.

Securitatea cercetării devine relevantă când colaborarea implică tehnologii sensibile, date strategice sau risc de utilizare dublă. Deschiderea trebuie reconciliată cu verificarea partenerilor, controlul accesului și respectarea regimurilor aplicabile, fără discriminare generalizată după cetățenie. Echipa evaluează riscul concret, proporționalitatea măsurii și responsabilitatea instituțională. Trecerea de la o problemă locală la un proiect european poate fi ilustrată prin securitatea informațională a universităților. Problema nu se formulează ca „dorim o platformă", ci prin

vulnerabilități, utilizatori, incidente și efecte. Consorțiul poate reuni informatică, drept, management, educație și științe sociale. Metoda combină audit tehnic, analiză juridică, cercetare asupra comportamentului și pilotare. Rezultatele pot include protocoale, software, instruire și recomandări, iar impactul presupune reducerea riscurilor și adoptarea procedurilor. Proiectul trebuie să evite colectarea excesivă a datelor și publicarea vulnerabilităților exploatabile. Exemplul arată că interdisciplinaritatea nu este o listă de departamente, ci o arhitectură în care fiecare metodă răspunde unei părți a problemei, iar integrarea este planificată de la început.

Tabelul 3. Trasee de participare la cercetarea europeană și verificările esențiale

Traseu	Actor principal	Rezultat urmărit	Verificare critică
Proiect colaborativ	Universitate, institut, întreprindere, autoritate sau ONG	Cunoaștere, prototip, metodă, recomandare sau infrastructură	Potrivirea cu apelul, complementaritatea consorțiului și impactul
Mobilitate și formare	Student, doctorand, cercetător sau personal de suport	Competențe, rețele și transfer de metode	Selecția, mentoratul, recunoașterea și reintegrarea
Date și știință deschisă	Echipa de cercetare și instituția gazdă	Reutilizare, transparență și verificabilitate	FAIR, protecția datelor, securitate și drepturi de proprietate
Inovare și valorificare	Echipă interdisciplinară, întreprindere sau ecosistem	Soluție testată și utilizabilă	Nevoia reală, maturitatea, utilizatorii, riscul și sustenabilitatea
Consolidare instituțională	Conducerea și structurile de cercetare	Proceduri, infrastructură, cariere și capacitate de proiect	Transfer intern, continuitate, cofinanțare și evaluare

9.4. Dimensiunea culturală a integrării europene: diversitate, patrimoniu, identitate, sectoare culturale și creative și cooperare transnațională

Cultura ocupă un loc distinct în proiectul european deoarece integrarea nu se desfășoară într-un spațiu social omogen. Limbile, memoriile istorice, tradițiile, practicile artistice și instituțiile diferă, iar tratatele cer Uniunii să respecte diversitatea națională și regională și să evidențieze patrimoniul cultural comun. Competența europeană este de sprijin și completare; Uniunea nu poate impune un model cultural unic [1]. Finalitatea nu este uniformizarea, ci crearea condițiilor în care operele, creatorii, profesioniștii și publicurile pot coopera, iar patrimoniul poate fi protejat și interpretat plural.

Dimensiunea culturală are cel puțin patru funcții:

- *prima*, este simbolică, deoarece oferă cadre de memorie și apartenență;
- *a doua,* este democratică, fiindcă arta, patrimoniul și media creează spații pentru exprimare, dezbatere și reprezentarea grupurilor;
- *a treia,* este socială, întrucât participarea culturală poate reduce izolarea și poate facilita întâlnirea dintre persoane cu experiențe diferite;
- *a patra*, este economică, fiindcă sectoarele culturale și creative generează locuri de muncă, servicii și inovare.

Aceste funcții se pot susține reciproc, dar pot intra și în tensiune; succesul comercial nu garantează pluralismul, iar prestigiul unui proiect nu dovedește accesul comunității.

Identitatea europeană nu trebuie tratată ca o identitate care înlocuiește apartenențele naționale, regionale, locale sau profesionale, care poate fi multiplă și contextuală, construită prin experiențe, drepturi, mobilitate, narațiuni și practici. Educația și cultura pot oferi referințe comune, dar cercetarea avertizează că efectul integrator nu este automat [4]. Un festival, o mobilitate sau o expoziție poate consolida dialogul, dar poate reproduce stereotipuri dacă participanții sunt selectați din aceleași grupuri și dacă diversitatea este prezentată doar decorativ. Analiza trebuie să întrebe cine definește tema, cine are voce, ce public participă și ce relații continuă după proiect.

Patrimoniul cultural include bunuri materiale, situri, colecții, arhive, peisaje și expresii imateriale. Protejarea sa presupune conservare, documentare, cercetare, acces și transmitere. Digitalizarea poate extinde accesul și poate proteja copii ale unor resurse fragile, dar nu substituie obiectul, contextul și comunitatea care îi conferă semnificație. Metadatele incomplete, formatele închise și drepturile neclarificate pot transforma o colecție digitală într-un depozit dificil de utilizat. Pentru informatică, patrimoniul ridică probleme de interoperabilitate, standardizare, securitate și accesibilitate; pentru drept, de proprietate, restituire, copyright și protecția datelor.

Programul „*Europa creativă*” sprijină sectoarele culturale și creative prin cooperare, mobilitate, circulația operelor, dezvoltarea publicului și consolidarea competitivității. Arhitectura sa include componenta „*Cultură*”, componenta MEDIA și o componentă transsectorială [8]. Finanțarea este acordată prin apeluri cu obiective, criterii și parteneriate specifice. O organizație culturală nu este eligibilă doar pentru că desfășoară activități artistice; trebuie să demonstreze relevanța europeană, valoarea cooperării transnaționale, capacitatea de implementare, incluziunea, sustenabilitatea și impactul asupra publicului și sectorului.

Mobilitatea artiștilor și profesioniștilor culturali facilitează creația, schimbul de metode și dezvoltarea rețelelor. Totuși, există bariere legate de venituri instabi-

le, vize, fiscalitate, securitate socială, limbi, dizabilitate și responsabilități familiale. Sprijinul eficient nu se rezumă la costul călătoriei; include timp de creație, acces la spațiu și echipamente, mentorat, protecție profesională și condiții clare privind drepturile asupra rezultatului. Oportunitatea trebuie evaluată prin raportul dintre cerințele proiectului și resursele reale ale participantului.

Sectoarele culturale și creative sunt influențate de platformele digitale. Distribuția online poate extinde publicul și reduce costurile, dar algoritmii de recomandare, concentrarea platformelor și modelele de remunerare pot afecta vizibilitatea și veniturile creatorilor. Indicatori precum vizualizările sau urmăritorii nu măsoară singuri valoarea culturală, diversitatea publicului ori calitatea participării. Libertatea artistică și pluralismul media sunt condiții ale unei culturi democratice. Politica publică poate sprijini creația, dar selecția trebuie să fie transparentă și să evite controlul politic asupra conținutului. În același timp, libertatea nu exclude responsabilitățile privind drepturile altora, protecția minorilor, combaterea discriminării și respectarea proprietății intelectuale. În mediul digital, diferența dintre moderare, cenzură, critică și responsabilitate juridică trebuie analizată prin norme și proceduri concrete, nu prin etichete generale.

Participarea culturală este distribuită inegal. Costul biletelor, distanța, accesibilitatea clădirilor, programul, lipsa informației și sentimentul că o instituție „nu este pentru mine" pot limita publicul. Proiectele incluzive lucrează cu comunitățile încă din etapa de concepere, oferă formate accesibile și măsoară nu doar numărul participanților, ci diversitatea și calitatea experienței. Co-crearea nu înseamnă simpla consultare după ce deciziile au fost luate; presupune influență reală asupra obiectivelor, activităților și interpretării rezultatului.

Republica Moldova dispune de un patrimoniu și un sector creativ care pot beneficia de cooperarea europeană, dar participarea trebuie susținută prin capacitate de proiect, parteneriate, traducere, management financiar și protecția profesioniștilor. Începând cu 1 ianuarie 2026, organizațiile, artiștii și profesioniștii culturali din Republica Moldova sunt eligibili pentru componenta „*Cultură*" a programului Europa creativă. Deschiderea programului creează oportunități, dar nu elimină competiția și nu substituie necesitatea unei idei clare, a unui consorțiu relevant și a unui plan realist de cofinanțare și durabilitate. Accesul la cultură are o dimensiune de drepturi și una de capacitate. Instituțiile pot fi deschise formal, dar inaccesibile din cauza costurilor, limbii, programului, arhitecturii sau lipsei unor formate adaptate. Politica culturală trebuie să evite opoziția falsă dintre excelență și incluziune. Extinderea publicului nu cere reducerea complexității, ci mediere, educație culturală și diversificarea canalelor. Evaluarea include accesul persoanelor cu dizabilități, tinerilor din localități mici și comunităților cu resurse reduse.

Patrimoniul poate fi contestat deoarece obiectele și narațiunile sunt legate de conflicte, frontiere, imperii, migrație și minorități. O politică responsabilă nu elimină tensiunea printr-o singură poveste, ci documentează perspectivele și face vizibile sursele. Muzeul, arhiva și manualul sunt instituții care selectează și ordonează memoria. Traducerea și multilingvismul sunt infrastructuri ale integrării culturale. Circulația unei opere depinde de traducători, editori, subtitrare, interpretare și drepturi. Dominanța limbilor cu piețe mari poate limita vizibilitatea creației din spații lingvistice mici. Sprijinul european poate reduce acest dezechilibru, dar selecția trebuie să urmărească atât calitatea, cât și diversitatea. În proiectele digitale, traducerea automată poate accelera accesul, însă necesită revizie umană, mai ales pentru sensuri culturale, terminologie juridică și conținut sensibil.

Evaluarea proiectelor culturale necesită metode mixte. Datele cantitative descriu participanții, distribuția, veniturile și acoperirea online; interviurile, observația și analiza produselor explică experiența, calitatea și schimbarea. Impactul cultural poate apărea prin competențe, relații și noi practici, nu numai prin audiență. Atribuirea este dificilă deoarece proiectele funcționează într-un mediu influențat de educație, media și economie. Concluzia trebuie să indice contribuția plauzibilă și limitele, nu să revendice transformarea societății pe baza unui singur eveniment.

Pentru organizațiile mici din Republica Moldova, participarea poate fi limitată de capacitatea administrativă și de lichiditate, nu de lipsa ideilor. Consorțiile trebuie să distribuie sarcinile proporțional, să prevadă traducerea și să asigure acces la management financiar. Digitalizarea arhivelor și patrimoniului necesită standarde, copii de siguranță, drepturi clare și mentenanță după proiect. O bază de date creată fără plan de actualizare poate deveni rapid inutilizabilă; durabilitatea trebuie bugetată de la început.

Condițiile de muncă din sectoarele culturale influențează diversitatea producției. Activitatea pe proiecte, veniturile neregulate și munca neplătită pot exclude persoanele fără resurse. Finanțarea care acoperă numai produsul final, nu și cercetarea, administrarea sau accesibilitatea, transferă costuri către creator. Bugetul echitabil justifică remunerația, timpul, drepturile și contribuțiile sociale. Politica culturală trebuie evaluată și prin calitatea muncii, nu doar prin numărul evenimentelor.

Statisticile culturale sunt dificil de comparat deoarece participarea informală și digitală nu este surprinsă uniform, iar definițiile sectoarelor creative variază. Cheltuiala gospodăriei, frecvența vizitelor și ocuparea oferă perspective diferite. Platformele pot raporta vizualizări, dar nu expun întotdeauna metoda sau conturile automate. O analiză solidă combină surse, definește unitatea și explică lipsurile.

Indicatorii trebuie să servească întrebării, nu să fie aleși numai pentru disponibilitate.

Alfabetizarea media leagă cultura, educația și democrația, inclusiv include înțelegerea modului de producere, finanțare și distribuire a conținutului, recunoașterea manipulării și capacitatea de a crea responsabil. Într-un mediu dominat de platforme, diversitatea ofertei nu garantează expunerea la perspective diverse. Educația culturală poate dezvolta interpretarea imaginilor, narațiunilor și datelor, iar jurnalismul poate face vizibile procesele de selecție și interesele economice.

Un proiect de digitizare a unei colecții locale permite aplicarea întregii grile culturale. Echipa identifică proprietarul, proveniența, starea fizică, drepturile, publicul și comunitățile reprezentate. Alegerea standardelor de scanare și metadate influențează reutilizarea, iar traducerea descrierilor extinde accesul. Interfața trebuie să fie accesibilă și să permită căutarea, citarea și semnalarea erorilor. Indicatorii includ obiectele documentate, utilizarea, contribuțiile comunității și integrarea în educație, dar nu substituie evaluarea calității. Mentenanța, migrarea formatelor și copiile de siguranță trebuie bugetate. Dacă proiectul publică imagini fără context sau acord, digitizarea poate reproduce nedreptăți. Studiul de caz arată că tehnologia devine politică culturală prin selecție, descriere, acces și durabilitate.

Tabelul 4. Dimensiunile analizei unui proiect cultural european

Dimensiune	Întrebarea centrală	Dovadă relevantă	Risc
Diversitate	Cine este reprezentat și cine participă la definirea proiectului?	Componența echipei, parteneri, limbi, accesibilitate	Diversitate simbolică fără influență reală
Valoare culturală	Ce contribuție artistică, patrimonială sau interpretativă aduce?	Concept curatorial, metodă, calitate, relevanță contextuală	Confundarea notorietății cu valoarea
Cooperare europeană	De ce este necesară dimensiunea transnațională?	Roluri complementare, circulația operelor și schimb de practici	Parteneriat formal fără co-creare
Public și acces	Cine poate beneficia și prin ce formate?	Date despre public, măsuri de acces și dezvoltarea audienței	Numărul total ascunde excluderea unor grupuri
Durabilitate	Ce rămâne după finanțare?	Rețea, resurse reutilizabile, competențe, model financiar	Eveniment izolat prezentat drept schimbare structurală

9.5. Politica europeană pentru tineret și oportunitățile de participare: Erasmus+, Corpul european de solidaritate, inițiative de mobilitate, proiecte și trasee pentru studenții din Republica Moldova

Politica pentru tineret pornește de la ideea că tinerii nu sunt numai beneficiari ai unor servicii, ci actori capabili să contribuie la definirea politicilor. Strategia Uniunii Europene pentru tineret 2019–2027 este organizată în jurul a trei direcții: implicare, conectare și responsabilizare. Cele unsprezece obiective europene pentru tineret au fost formulate prin dialog cu tinerii și acoperă teme precum participarea, egalitatea, sănătatea, ocuparea, educația, spațiile pentru tineri și o Europă durabilă [9]. Eficacitatea strategiei depinde de legătura dintre consultare, decizie, resurse și răspunsul instituțiilor la propuneri.

Participarea autentică presupune mai mult decât prezența la un eveniment. Tinerii trebuie să primească informații accesibile, timp pentru deliberare, posibilitatea de a formula alternative și explicații privind modul în care contribuția lor a fost utilizată. Dialogul cu tinerii, consiliile consultative, organizațiile de tineret, inițiativele locale și procesele participative pot crește legitimitatea, dar pot deveni simbolice dacă selecția este netransparentă sau dacă decizia a fost deja luată. Un indicator al calității este „*bucla de răspuns*”, deoarece instituția arată ce a acceptat, ce a respins și din ce motive.

Studiul realizat de Panagiotidou pe un eșantion de 3 000 de tineri din statele membre evidențiază legături între atitudinile față de Uniune, identitatea europeană și importanța acordată diferitor probleme [10]. Rezultatele arată diversitatea profilurilor și necesitatea politicilor adaptate, nu existența unui „*tânăr european*” unic. Pentru interpretare trebuie însă reținute limitele eșantionului, ale chestionarului și ale contextului. Corelația dintre preocupări și atitudine nu demonstrează singură cauzalitatea, iar gruparea geografică nu explică automat diferențele individuale.

Erasmus+ este principalul program al Uniunii pentru educație, formare, tineret și sport. Programul finanțează mobilități, parteneriate de cooperare, consolidarea capacităților, inovare, dialog privind politicile și acțiuni Jean Monnet. Prioritățile sale transversale sunt incluziunea și diversitatea, transformarea digitală, mediul și combaterea schimbărilor climatice, precum și participarea democratică [8]. Pentru student, oportunitatea apare de cele mai multe ori prin instituția de învățământ sau organizația care deține proiectul; acesta nu depune întotdeauna o cerere direct la Comisia Europeană. O mobilitate academică de calitate începe înaintea plecării. Instituția trebuie să stabilească rezultatele învățării, cursurile sau activitățile, recunoașterea, sprijinul financiar, pregătirea lingvistică, accesibilitatea și responsabilitățile. Participantul

verifică acordul de studii, asigurarea, cazarea, documentele de călătorie, protecția datelor și procedura de soluționare a problemelor. După mobilitate, rezultatul este integrat prin recunoașterea creditelor, reflecție, diseminare și utilizarea competențelor. Fără aceste etape, experiența poate fi valoroasă personal, dar insuficient conectată la programul de studii.

Parteneriatele de cooperare și proiectele de consolidare a capacităților oferă oportunități instituționale pentru dezvoltarea curriculelor, instruirea personalului, resurse educaționale, instrumente digitale și rețele. Ele nu trebuie tratate ca simple surse de echipamente sau deplasări. Proiectul trebuie să pornească de la o problemă demonstrată, să definească schimbarea instituțională și să includă indicatori de utilizare și durabilitate. În Republica Moldova, astfel de proiecte pot sprijini internaționalizarea și reformele, dar succesul depinde de asumarea conducerii, integrarea rezultatelor în regulamente și bugete și continuitatea după finanțare.

Corpul european de solidaritate oferă activități de voluntariat și proiecte de solidaritate care urmăresc răspunsul la nevoi sociale și dezvoltarea competențelor tinerilor [8]. Participantul trebuie să distingă voluntariatul de munca remunerată și să verifice sarcinile, durata, programul, sprijinul, cazarea, asigurarea, mentoratul și protecția. Rezidenții Republicii Moldova se pot înregistra pe portalul programului, însă eligibilitatea pentru o oportunitate concretă depinde de țările acoperite, acțiune, organizația gazdă și profilul solicitat. Înregistrarea nu garantează selecția.

Oportunitățile europene pot fi grupate după finalitate: *învățare formală, învățare non-formală, cercetare, creație culturală, voluntariat, participare democratică și dezvoltare profesională*. Aceeași persoană poate utiliza mai multe trasee, dar trebuie să evite aplicarea nediferențiată. Un apel pentru organizații nu este o bursă individuală; un proiect de cercetare nu este identic cu o mobilitate academică; o rezidență artistică cere un portofoliu diferit de un schimb de tineri. Citirea primei pagini a anunțului nu este suficientă; anexele și ghidul programului conțin criteriile decisive.

Auditul de eligibilitate se desfășoară în pași. Mai întâi, se identifică programul, acțiunea și anul apelului. Apoi se verifică solicitantul eligibil, țara de stabilire, vârsta sau etapa de carieră, parteneriatul, durata și activitățile. Urmează bugetul: costuri acoperite, contribuții proprii, plafoane, documente și calendar. Se examinează criteriile de selecție și excludere, cerințele lingvistice, accesibilitatea și protecția participanților. În final, se formulează rezultatele învățării și se compară beneficiul așteptat cu timpul, costul și riscurile. Numai după acest audit este justificată pregătirea dosarului. Pentru Republica Moldova, statutul diferă între programe. În Horizon Europe, țara este asociată; în Europa creativă participă, din 2026, la componenta „*Cultură*”; în Erasmus+ este țară terță neasociată, iar accesul depinde de acțiune; în

Corpul european de solidaritate, rezidenții se pot înregistra, dar trebuie să verifice fiecare oportunitate. Aceste diferențe evidențiază de ce expresia „*program european disponibil Republicii Moldova*" este prea generală. Informația trebuie actualizată în fiecare an și confirmată prin ghid, apel, portal și punctul național sau instituțional de contact.

Oportunitatea europeană trebuie privită ca parte a unui traseu de dezvoltare, nu ca scop în sine. Studentul începe cu competențele și interesele proprii, identifică lacunele, caută acțiunea potrivită, pregătește documentele și stabilește cum va transfera rezultatul în comunitate sau instituție. Un certificat nu demonstrează singur învățarea; portofoliul, produsul realizat, reflecția și aplicarea ulterioară oferă dovezi mai puternice. Participarea devine relevantă pentru integrarea europeană atunci când creează capacitate, relații și responsabilitate, nu doar mobilitate individuală.

Învățarea non-formală din schimburi, voluntariat și proiecte de tineret este planificată, dar nu urmează neapărat un curriculum formal și nu conduce automat la o calificare. Reflecția, mentoratul și instrumentele de documentare ajută participantul să identifice competențe precum cooperarea, inițiativa, comunicarea și cetățenia. Autodescrierea trebuie susținută de exemple: o sarcină realizată, o problemă soluționată, feedback și rezultat. Un certificat este un punct de pornire pentru portofoliu, nu o dovadă completă a nivelului competenței.

Incluziunea în programe necesită depășirea barierelor vizibile și invizibile. Oportunitatea poate fi gratuită, dar solicitantul are nevoie de timp, conexiune, documente, limba de lucru și încredere. Selecția bazată exclusiv pe experiențe internaționale anterioare favorizează participanții deja privilegiați. Organizațiile pot utiliza informare în comunități, criterii transparente, sprijin pentru aplicație, costuri suplimentare și formate accesibile. Incluziunea nu înseamnă scăderea standardelor, ci crearea condițiilor echitabile pentru demonstrarea potențialului.

Popularitatea programelor europene atrage și anunțuri înșelătoare. Semnele de risc sunt solicitarea unei taxe nejustificate, promisiunea garantată a grantului, utilizarea unei adrese neoficiale, presiunea de a transmite documente personale și lipsa identificatorului apelului. Studentul verifică domeniul web, organizația, ghidul și datele de contact, nu trimite copii sensibile înainte de confirmare și solicită clarificări instituției. O postare virală nu substituie portalul oficial. Organizațiile de tineret pot agrega interese și oferi spații de învățare democratică, dar trebuie să-și examineze propriile practici de reprezentare. Mandatul, alegerea reprezentanților, transparența finanțării și raportarea către membri influențează legitimitatea. Tinerii neorganizați, din mediul rural sau din grupuri vulnerabile pot fi mai puțin auziți. Procesele participative trebuie să diversifice canalele și să evite consultarea repetată a acelorași persoane.

Transferul rezultatului transformă experiența individuală într-o resursă colectivă. Participantul poate adapta o metodă, organiza un atelier, elabora o resursă deschisă, propune o modificare de procedură sau menține o rețea. Diseminarea eficientă pornește de la public și nevoie, nu de la obligația de a publica. Indicatorul nu este numărul fotografiilor, ci utilizarea rezultatului și schimbarea observabilă. Instituția trebuie să ofere un cadru pentru recunoaștere și continuitate. Dosarul de participare trebuie adaptat cerinței. Curriculum vitae descrie experiența relevantă, scrisoarea de motivație leagă obiectivele personale de activitate, iar portofoliul demonstrează produse. Repetarea descrierii programului nu explică potrivirea candidatului. Exemplele trebuie să fie concrete și verificabile, fără exagerare. Recomandarea academică sau profesională are valoare când explică relația cu solicitantul și oferă observații, nu formule generale.

Managementul proiectelor cu tineri include protecție și conduită. Organizația trebuie să prevadă persoane de contact, reguli împotriva hărțuirii și discriminării, evaluarea riscurilor, consimțământ, protecția datelor și proceduri pentru incidente. În activități cu minori sunt necesare garanții suplimentare. Entuziasmul voluntarilor nu justifică sarcini nesigure sau substituirea personalului. Calitatea experienței se măsoară și prin siguranță, mentorat și posibilitatea de a refuza activități necorespunzătoare. Decizia de aplicare poate fi formalizată printr-o matrice ponderată: relevanță pentru obiective, eligibilitate, probabilitate, cost, timp, sprijin și risc. Scorul nu înlocuiește judecata, deoarece unele condiții sunt eliminatorii și nu pot fi compensate. Modelul matematic trebuie să păstreze reguli „da/nu” pentru eligibilitate și să documenteze ponderile. Într-un instrument informatic, sursa și data regulii sunt câmpuri obligatorii, iar actualizarea trebuie separată de profilul utilizatorului.

Studiu de caz: Să presupunem că un student din anul II din Chișinău găsește un anunț pentru o activitate de voluntariat într-un alt stat european. El verifică mai întâi portalul oficial și vârsta, apoi dacă rezidenții din Moldova sunt acceptați în proiectul concret. Compară sarcinile cu profilul său, solicită detalii despre cazare, masă, transport, asigurare, mentor și program și examinează politica de protecție. Scrisoarea de motivație explică legătura dintre experiența sa și nevoia proiectului, fără a inventa competențe. Universitatea este informată dacă activitatea interferează cu studiile. După selecție, studentul stabilește rezultate de învățare și un plan de transfer. Exemplul demonstrează că participarea responsabilă este un proces de verificare și planificare, nu reacția rapidă la promisiunea unei călătorii finanțate.

Tabelul 5. Hartă practică a oportunităților europene relevante pentru tineri și instituții din Republica Moldova

Program/traseu	Cine intră de regulă în proiect	Ce poate dezvolta	Verificarea decisivă
Erasmus+	Instituții, organizații, studenți, personal și grupuri de tineri, în funcție de acțiune	Mobilitate, cooperare, curriculum, competențe și participare	Acțiunea exactă, statutul Moldovei, rolul de solicitant/ partener și selecția internă
Horizon Europe	Universități, institute, întreprinderi, autorități, ONG-uri și cercetători prin proiecte	Cercetare, inovare, infrastructură, cariere și rețele	Textul apelului, consorțiul, excelența, impactul, etica și capacitatea de management
Europa creativă	Organizații culturale, artiști și profesioniști, conform acțiunii	Creație, mobilitate, public, patrimoniu și cooperare	Componenta eligibilă, portofoliul, partenerii, cofinanțarea și drepturile asupra rezultatului
Corpul european de solidaritate	Tineri prin organizații acreditate și, pentru unele acțiuni, grupuri de tineri	Voluntariat, solidaritate, competențe și implicare comunitară	Țara, vârsta, acțiunea, condițiile concrete, sprijinul și protecția participantului
Dialog și participare	Tineri, organizații, instituții publice, universități și comunități	Voce publică, deliberare, reprezentare și proiecte civice	Influența reală asupra deciziei, incluziunea, transparența și bucla de răspuns

Concluzii

Dimensiunea socială, educațională, științifică și culturală evidențiază faptul că integrarea europeană depășește construcția pieței interne și produce efecte directe asupra dezvoltării persoanelor, coeziunii sociale și participării civice. În aceste domenii, competențele Uniunii diferă: politica socială combină standarde juridice, coordonare și finanțare, în timp ce educația, cultura și tineretul se bazează predominant pe sprijin, cooperare și învățare reciprocă. În consecință, convergența europeană nu presupune uniformizarea sistemelor naționale, ci apropierea obiectivelor, standardelor și capacităților, cu respectarea diversității instituționale și culturale.

Politicile europene pot extinde accesul la educație, mobilitate, ocupare și participare, dar existența formală a unei oportunități nu garantează accesul efectiv

sau distribuirea echitabilă a beneficiilor. Erasmus+, instrumentele de recunoaștere, învățarea pe tot parcursul vieții și politicile sociale produc valoare atunci când sunt însoțite de informare, sprijin financiar, accesibilitate, recunoașterea rezultatelor și mecanisme de incluziune. Evaluarea trebuie să distingă participarea de rezultat și să utilizeze indicatori dezagregați pentru a identifica grupurile sau teritoriile care rămân subreprezentate.

Spațiul european de cercetare, Horizon Europe și cooperarea culturală demonstrează rolul cunoașterii, inovării și diversității culturale ca resurse ale integrării europene. Cercetarea europeană presupune excelență științifică, cooperare transnațională, integritate, știință deschisă și utilizarea responsabilă a datelor, iar participarea la proiecte trebuie evaluată prin calitatea rezultatelor și transferul lor instituțional, nu numai prin volumul finanțării. În domeniul cultural, integrarea urmărește facilitarea circulației creatorilor, operelor și ideilor, protejând simultan diversitatea lingvistică, patrimoniul și libertatea culturală. Cooperarea europeană este durabilă atunci când proiectele generează competențe, rețele și capacități care continuă după încetarea finanțării.

Pentru Republica Moldova, participarea la programele europene în educație, cercetare, cultură și tineret reprezintă atât o oportunitate individuală, cât și un instrument de consolidare instituțională și convergență europeană. Beneficiul real apare atunci când mobilitatea, proiectele și granturile sunt transformate în competențe, curricule, metode, infrastructuri, cooperare profesională și participare civică. Pregătirea responsabilă presupune verificarea statutului țării și a eligibilității pentru fiecare program, evaluarea costurilor și rezultatelor și valorificarea experienței după încheierea activității. Astfel, dimensiunea socială și umană a integrării devine efectivă atunci când oportunitățile europene sunt accesibile, incluzive, verificabile și capabile să producă dezvoltare individuală și instituțională durabilă.

Aplicație de seminar: auditul unei oportunități europene pentru tineri

Studenții formează echipe interdisciplinare și selectează o oportunitate oficială din Erasmus+, Horizon Europe, Europa creativă, Corpul european de solidaritate sau un mecanism de dialog pentru tineret. Echipa salvează versiunea și data anunțului, identifică programul, acțiunea, autoritatea, solicitantul eligibil, statutul Republicii Moldova, termenul, bugetul, documentele, criteriile și rezultatele așteptate. Informația este comparată cu ghidul anual și cu pagina oficială a programului; postările de pe rețele sociale sunt utilizate numai ca puncte de pornire, nu ca surse finale. Fiecare echipă construiește o matrice „*condiție – dovadă – responsabil – risc – măsură de reducere*” și pregătește un scurt briefing pentru un student sau o organizație. Juriștii verifică temeiul și condițiile; jurnaliștii formulează explicația publică și verifică afirmațiile; matematicienii analizează criteriile și indicatorii; informaticienii proiectează fluxul de date și lista de control. Prezentarea finală trebuie să includă o

concluzie explicită: eligibil, potențial eligibil cu condiții, neeligibil sau informație insuficientă.

Produs de învățare

Dosar de oportunitate europeană, de 4–6 pagini, care conține: rezumatul acțiunii; profilul beneficiarului; justificarea potrivirii; tabelul de eligibilitate; calendarul; resursele; rezultatele învățării; riscurile; măsurile de incluziune și protecție; sursele oficiale consultate; precum și un plan de valorificare a rezultatului după încheierea activității. Dosarul trebuie să distingă clar informația confirmată, interpretarea și aspectele care necesită clarificare din partea instituției sau punctului de contact.

Subiecte de autoevaluare

1. Explicați de ce integrarea pieței nu produce automat o „*Europă socială*". Comparați legislația, coordonarea, finanțarea și dialogul social și propuneți indicatori pentru evaluarea accesului, rezultatului și distribuției unei politici pentru tineri.
2. Analizați guvernanța europeană a educației prin competență de sprijin, metoda deschisă de coordonare, instrumente de recunoaștere și Erasmus+. Aplicați grila la o reformă relevantă pentru Republica Moldova și precizați ce nu poate fi atribuit direct Uniunii Europene.
3. Construiți un traseu de participare la cercetarea europeană pentru un student, masterand sau tânăr cercetător. Delimitați cercetarea de inovare, identificați solicitantul juridic și integrați cerințe privind știința deschisă, datele, etica și transferul instituțional.
4. Evaluați un proiect cultural european prin criterii de diversitate, valoare culturală, cooperare transnațională, acces și durabilitate. Explicați cum poate fi evitată atât uniformizarea culturală, cât și utilizarea simbolică a diversității.
5. Realizați analiza unei oportunități concrete pentru un tânăr din Republica Moldova. Verificați programul, acțiunea, statutul țării, solicitantul, termenul, costurile, sprijinul, rezultatele și riscurile și formulați o concluzie justificată privind aplicarea.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC

2. European Commission. (2021). The European Pillar of Social Rights Action Plan (COM(2021) 102 final). *Publications Office of the European Union*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0102
3. MOSLEY, H. G. (1990). The social dimension of European integration. *International Labour Review*, 129(2), pp. 147–164. https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/journalArticle/The-social-dimension-of-European-integration/995274870602676
4. CARLSON, S., EIGMÜLLER, M., & LUEG, K. (2018). Education, Europeanization and Europe's social integration: An introduction. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 31(4), pp. 395–405. https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1550388
5. LANGE, B., & ALEXIADOU, N. (2010). Policy learning and governance of education policy in the EU. *Journal of Education Policy*, 25(4), pp. 443–463. https://doi.org/10.1080/02680931003782819
6. European Commission/EACEA/Eurydice. (2019). Integrating students from migrant backgrounds into schools in Europe: National policies and measures. *Publications Office of the European Union*. https://doi.org/10.2797/819077
7. PANTIĆ, N., GIALDINI, C., PACKWOOD, H., & VIRY, G. (2025). A matrix of educational policies to support migrant students across Europe. *European Educational Research Journal*, 24(5), pp. 571–590. https://doi.org/10.1177/14749041251337233
8. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulations establishing Horizon Europe, Erasmus+, Creative Europe and the European Solidarity Corps: Regulations (EU) 2021/695, 2021/817, 2021/818 and 2021/888. Official Journal of the European Union, L 170, L 189 and L 202. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/695/oj/eng; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/817/oj; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/818/oj; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/888/oj
9. Council of the European Union. (2018). Resolution of the Council of the European Union and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field: The European Union Youth Strategy 2019–2027. *Official Journal of the European Union*, C 456, pp. 1–22. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2018_456_R_0001
10. PANAGIOTIDOU, G. A. (2025). A behavioral algorithm for European integration: Insights from youth attitudes across the EU. *Societies*, 15(9), Article 256. https://doi.org/10.3390/soc15090256

Tema 10. DIMENSIUNEA TERITORIALĂ A INTEGRĂRII EUROPENE: POLITICA DE COEZIUNE, ROLUL REGIUNILOR ȘI COOPERAREA TRANSFRONTALIERĂ

Termeni-cheie: *coeziune teritorială; politica de coeziune; capital teritorial; abordare bazată pe specificul locului; guvernanță multinivel; principiul parteneriatului; clasificarea NUTS; investiție teritorială integrată; cooperare teritorială europeană; cooperare transfrontalieră.*

Unități de conținut

1. Teritoriul și coeziunea teritorială în procesul de integrare europeană: concepte, diversitate, capital teritorial, abordare bazată pe specificul locului și evaluarea impactului teritorial.
2. Politica de coeziune a Uniunii Europene: obiective, fonduri, programare, principii de implementare și instrumente teritoriale integrate.
3. Rolul regiunilor și al autorităților locale în integrarea europeană: guvernanță multinivel, parteneriat, europenizarea teritorialității și capacitate instituțională.
4. Cooperarea teritorială europeană: Interreg, regiunile de frontieră, reducerea obstacolelor și furnizarea în comun a bunurilor și serviciilor publice.
5. Relevanța dimensiunii teritoriale pentru Republica Moldova: dezvoltare regională, cooperare cu România și Ucraina, pregătire instituțională și participare la Interreg NEXT.

Abilități

– definește coeziunea teritorială și o delimitează de coeziunea economică și socială, dezvoltarea regională, amenajarea teritoriului și egalizarea mecanică a nivelurilor de dezvoltare;
– identifică temeiul juridic, obiectivele, fondurile și principiile de programare ale politicii de coeziune și explică rolul teritoriului în selectarea intervențiilor;
– interpretează indicatori regionali, clasificări statistice, hărți și indici compoziți, indicând limitele datelor, ale ponderilor și ale inferențelor cauzale;
– compară regiunile administrative, statistice, funcționale și identitare și evaluează efectele creării unor noi spații de cooperare asupra guvernanței;
– analizează contribuția regiunilor, orașelor, autorităților locale, organizațiilor economice și societății civile la programarea, implementarea și controlul investițiilor europene;
– distinge cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională și explică funcțiile Interreg și ale Grupării europene de cooperare teritorială;
– elaborează o logică de intervenție teritorială bazată pe problemă, teritoriu funcțional, parteneriat, indicatori, riscuri, sustenabilitate și valoare adăugată europeană;

Responsabilitate și autonomie. Studentul verifică nivelul teritorial, perioada de programare, sursa statistică, definiția indicatorului și statutul juridic al documentului înainte de a formula concluzii; distinge alocarea financiară de cheltuiala efectivă, realizarea de rezultat și corelația de cauzalitate, identifică actorii competenți și explică limitele transferului unei soluții între regiuni. În activitățile individuale și de grup, studentul respectă principiile integrității datelor, transparenței, participării și nediscriminării și formulează recomandări proporționale cu dovezile disponibile.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, analiză de tratat și regulament, lectură ghidată, interpretarea hărților și indicatorilor regionali, studiu de caz, analiză comparativă,

cartografierea actorilor, laborator de date, evaluare a impactului teritorial, simularea unui comitet de monitorizare, proiectarea unei inițiative Interreg și aplicații pentru drept, jurnalism, matematică, informatică, economie, administrație publică și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Integrarea europeană nu produce efecte într-un spațiu abstract și omogen. Normele comune, investițiile și oportunitățile generate la nivelul Uniunii Europene sunt receptate diferit în funcție de poziția geografică, structura demografică, specializarea economică, accesibilitatea, calitatea infrastructurii, capacitatea instituțională și conexiunile funcționale ale fiecărui teritoriu. În consecință, indicatorii naționali agregați pot ascunde disparități persistente între regiuni metropolitane, orașe secundare, spații rurale, teritorii de frontieră și regiuni confruntate cu stagnare sau cu riscul unei „*capcane a dezvoltării*". Prezenta temă completează analiza dimensiunilor economice și sociale ale integrării prin introducerea variabilei teritoriale și deplasează accentul de la întrebarea „*ce politică este adoptată*?" către întrebările „*unde, pentru cine, prin ce mecanisme și cu ce distribuție a beneficiilor, costurilor și riscurilor produce aceasta efecte?*".

Coeziunea teritorială, consacrată alături de coeziunea economică și socială, exprimă obiectivul unei dezvoltări mai echilibrate a spațiului european, fără a presupune uniformizarea teritoriilor sau egalizarea mecanică a nivelurilor lor de dezvoltare. Articolul 174 TFUE solicită reducerea disparităților regionale și acordarea unei atenții deosebite teritoriilor rurale, celor afectate de tranziții industriale și regiunilor confruntate cu dezavantaje naturale ori demografice grave și permanente [1]. Politica de coeziune transpune acest obiectiv în programe, fonduri, parteneriate și instrumente teritoriale integrate, dar nu poate fi redusă la redistribuirea resurselor sau la finanțarea unor proiecte izolate. *Politica de coeziune* reprezintă o politică investițională, instituțională și de guvernanță, întemeiată pe specificul locului, care urmărește valorificarea capitalului teritorial, coordonarea actorilor din mai multe niveluri decizionale și transformarea resurselor financiare în capacități și rezultate durabile.

Pentru Republica Moldova, dimensiunea teritorială este esențială atât pentru reducerea disparităților interne și consolidarea dezvoltării regionale, cât și pentru pregătirea participării viitoare la politica de coeziune a Uniunii Europene. Programele Interreg NEXT constituie deja un cadru practic de învățare instituțională prin planificare comună, cooperare transfrontalieră, monitorizare și evaluare

10.1. Teritoriul și coeziunea teritorială în procesul de integrare europeană: concepte, diversitate, capital teritorial, abordare bazată pe specificul locului și evaluarea impactului teritorial

„*Teritoriul*" nu reprezintă numai o suprafață delimitată pe hartă, ci o construcție relațională și instituțională în care se intersectează populații, autorități, infrastructuri, resurse, identități și fluxuri. O regiune poate fi administrativă, dacă dispune de limite și autorități stabilite juridic; statistică, dacă este utilizată pentru colectarea și compararea datelor; funcțională, dacă este definită prin navetă, servicii, piețe, ecosisteme ori rețele; și identitară, dacă îi este atribuită o istorie și un sentiment de apartenență. Aceste forme se pot suprapune, dar nu sunt echivalente. Analiza trebuie să precizeze scara și criteriul delimitării, deoarece confundarea teritoriului administrativ cu geografia efectivă a problemei generează erori de diagnostic și intervenții neadecvate [13].

„*Coeziunea teritorială*" introduce dimensiunea spațială în obiectivele economice și sociale ale integrării, care exprimă, simultan, un obiectiv normativ și un criteriu de evaluare: locul de reședință nu ar trebui să determine în mod disproporționat accesul la oportunități, servicii și drepturi, iar dezvoltarea unui teritoriu nu ar trebui să transfere costuri necompensate către altul. Conceptul nu presupune uniformizare și nici convergență integrală a tuturor indicatorilor. Diversitatea productivă, culturală și ecologică poate constitui resursă, cu condiția ca instituțiile să reducă dezavantajele evitabile, să asigure accesul și să valorifice potențialul specific fiecărui loc [1]. Eduardo Medeiros evidențiază caracterul multidimensional și deliberat flexibil al coeziunii teritoriale, concepută pentru a putea fi aplicată unor contexte foarte diferite – regiuni metropolitane, zone rurale, insule, munți, teritorii slab populate sau frontiere dens urbanizate [6]. Această deschidere conceptuală favorizează adaptarea, dar creează și riscul ca termenul să fie utilizat pentru orice proiect localizat geografic. O analiză riguroasă trebuie să formuleze o definiție operațională, să precizeze unitatea teritorială, mecanismul urmărit și dimensiunile măsurate: disparități socioeconomice, accesibilitate, sustenabilitate, policentrism, cooperare, capacitate instituțională ori calitatea vieții [8].

„*Capitalul teritorial*" desemnează combinația specifică de active materiale și nemateriale disponibile într-un loc, care include infrastructura, poziția geografică, resursele naturale, competențele populației, organizațiile, încrederea, patrimoniul, universitățile, rețelele de întreprinderi și capacitatea de cooperare. Două regiuni cu venit similar pot avea perspective diferite dacă una dispune de instituții credibile și legături externe, iar cealaltă este izolată și dependentă de o singură activitate. Politica bazată pe capital teritorial nu pornește de la lista standard de investiții, ci de la

diagnosticarea combinației locale de resurse și blocaje. Aceeași infrastructură poate fi decisivă într-un loc și inutilă în altul. Fabrizio Barca și coautorii argumentează că problemele dezvoltării regionale sunt ancorate în configurații instituționale și teritoriale concrete, ceea ce justifică o abordare bazată pe specificul locului [12]. Aceasta se distinge de abordările indiferente față de teritoriu, orientate în principal spre mobilitatea persoanelor și a capitalului către zonele cele mai productive. Perspectiva bazată pe loc combină cunoașterea locală cu obiective comune, expertiză externă, instituții multinivel și mecanisme de responsabilizare, care nu legitimează localismul, protecționismul sau finanțarea oricărei preferințe locale: intervenția trebuie să identifice o constrângere verificabilă, să explice mecanismul schimbării și să demonstreze că adaptarea teritorială produce rezultate superioare unei soluții uniforme.

Simona Iammarino și coautorii explică persistența disparităților regionale prin interacțiunea dintre economiile de aglomerare, specializarea productivă, mobilitatea factorilor, calitatea instituțiilor și poziția teritoriilor în rețelele economice și de inovare [20]. Concentrarea în marile centre poate spori productivitatea prin proximitatea întreprinderilor, universităților și piețelor, dar poate atrage forță de muncă și investiții din regiunile mai slabe. Difuzarea beneficiilor nu este automată, deoarece depinde de conectivitate, lanțuri valorice, servicii și capacitate de absorbție. Datele europene indică o convergență semnificativă între state după extinderea din 2004, concomitent cu persistența unor decalaje regionale și a unor traiectorii de stagnare în interiorul statelor [11].

Relația centru–periferie nu este exclusiv geografică. O localitate apropiată de capitală poate rămâne periferică dacă nu are transport, servicii și acces digital, în timp ce o regiune îndepărtată poate fi conectată prin infrastructură și specializare. Periferia are componente fizice, economice, instituționale și informaționale, inclusiv poate fi permanentă, ca în cazul unor dezavantaje naturale, sau produsă de decizii care centralizează serviciile fără alternative. De aceea, politica de coeziune nu trebuie să trateze toate periferiile identic. Pentru unele este prioritară conectivitatea, pentru altele diversificarea economică, accesul la sănătate, consolidarea administrației sau cooperarea cu teritoriile vecine. Dezvoltarea policentrică urmărește existența mai multor centre capabile să furnizeze funcții și servicii, conectate într-o rețea, în locul dependenței exclusive de o singură metropolă. Policentrismul nu se măsoară doar prin numărul orașelor, dar prin distribuția funcțiilor și intensitatea relațiilor dintre ele. Un sistem poate avea multe localități, dar să rămână monocentric dacă decizia, universitățile, spitalele și locurile de muncă avansate sunt concentrate într-un singur punct. Politicile pot susține orașele secundare, legăturile rural–urban, cooperarea intermunicipală și serviciile partajate. Obiectivul nu este fragmentarea investiției, ci construirea unei rețele teritoriale mai reziliente.

Teritoriile funcționale sunt delimitate prin relațiile reale dintre locuri. Zona de navetă a unui oraș, bazinul unui râu, piața regională a muncii sau rețeaua unui serviciu medical pot traversa frontiere administrative. Utilizarea lor permite alinierea intervenției la problema efectivă, dar ridică întrebări privind reprezentarea și responsabilitatea. Accesibilitatea exprimă posibilitatea de a ajunge la oportunități și servicii într-un timp, cost și grad de siguranță rezonabile. Distanța în kilometri este insuficientă: un spital aflat la treizeci de kilometri poate fi inaccesibil fără transport public, iar un serviciu digital poate fi inutil fără conexiune, competențe sau accesibilitate pentru persoanele cu dizabilități. Evaluarea trebuie să combine localizarea, timpul de călătorie, frecvența, prețul, capacitatea și calitatea. Hărțile izocrone, datele privind mobilitatea și analiza rețelelor oferă o imagine mai exactă decât simpla densitate a infrastructurii. Serviciile de interes general constituie o legătură între coeziune și viața cotidiană. Educația, sănătatea, energia, apa, transportul, poșta, comunicațiile și serviciile administrative trebuie organizate astfel încât eficiența să nu excludă teritoriile cu densitate redusă. Închiderea unei instituții poate reduce costul bugetar imediat, dar poate genera costuri sociale și demografice mai mari. Soluțiile includ servicii mobile, cooperare inter-municipală, centre multifuncționale, telemedicină și transport la cerere. Digitalizarea este complementară, nu substitut universal: anumite servicii necesită prezență, iar excluziunea digitală poate reproduce inegalitatea teritorială.

Coeziunea teritorială are și o dimensiune de mediu, iar riscurile naturale și poluarea nu respectă granițele administrative. Dezvoltarea unei zone poate afecta apa, aerul sau biodiversitatea unei regiuni vecine. Integrarea obiectivelor climatice și teritoriale presupune planificarea bazinelor hidrografice, coridoarelor ecologice, infrastructurii verzi și utilizării terenurilor la scara relevantă. Tranziția ecologică produce distribuții teritoriale diferite ale costurilor și beneficiilor: regiunile carbonifere, zonele cu sărăcie energetică sau localitățile expuse la inundații au nevoi specifice. Evaluarea echității trebuie să identifice cine suportă ajustarea și cine beneficiază de investiție.

Schimbările demografice afectează capacitatea teritoriilor de a menține servicii și economie locală. Depopularea, îmbătrânirea și migrația selectivă pot reduce baza fiscală și pot închide instituții, ceea ce stimulează noi plecări. Acest cerc nu se întrerupe printr-o singură construcție. Sunt necesare locuri de muncă, locuire, educație, conectivitate, servicii și încredere în administrație. O politică matură acceptă că nu toate localitățile vor crește, dar urmărește adaptarea inteligentă, garantarea unui nivel de servicii și conectarea la rețele mai largi. Indicatorul succesului poate fi calitatea vieții și stabilizarea funcțiilor, nu creșterea populației în orice condiții.

Noțiunea de „*justiție teritorială*” examinează distribuția resurselor, oportunităților, riscurilor și capacității de influență între locuri, care cuprinde o di-

mensiune distributivă – cine primește resurse și suportă costuri –, una procedurală – cine participă la definirea problemei și a criteriilor – și una de recunoaștere – dacă particularitățile teritoriilor și grupurilor sunt tratate fără stereotipizare. O alocare egală pe locuitor poate fi inechitabilă când furnizarea serviciilor este mai costisitoare într-o zonă izolată; o investiție concentrată poate fi justificată dacă deservește o arie funcțională largă și există acces verificabil din periferie. Criteriul de distribuție trebuie formulat explicit și supus controlului public [12].

Eduardo Medeiros, Jacek Zaucha și Dorota Ciołek demonstrează că măsurarea coeziunii teritoriale este dificilă, dar posibilă și necesară, dacă un concept latent și multidimensional este transpus într-un ansamblu transparent de indicatori [9]. Produsul intern brut pe locuitor surprinde activitatea economică medie, dar nu distribuția veniturilor, accesul la servicii, reziliența sau relațiile de cooperare. Indicii compoziți permit agregarea unor dimensiuni precum productivitatea, ocuparea forței de muncă, educația, sănătatea, accesibilitatea, calitatea mediului și guvernanța. Totuși, rezultatele obținute sunt sensibile la metoda de normalizare, schema de ponderare, gradul de compensabilitate dintre dimensiuni și modul de tratare a datelor lipsă, ceea ce impune efectuarea unor analize de robustețe și sensibilitate. Analiza de sensibilitate trebuie să arate dacă ierarhia regiunilor se modifică atunci când aceste alegeri sunt schimbate. Indicele se prezintă împreună cu componentele și limitele sale, nu ca adevăr unic [11].

Clasificarea NUTS oferă un cadru statistic pentru compararea teritoriilor și pentru anumite decizii de programare. Nivelurile NUTS nu trebuie confundate cu autonomia politică. O unitate statistică poate reuni entități administrative, iar o regiune politică poate avea altă scară decât cea adecvată unei probleme. Compararea datelor implică și problema unității spațiale modificabile, fiindcă rezultatul se poate schimba dacă limitele sau nivelul de agregare sunt diferite. Evaluarea impactului teritorial examinează, ex ante sau ex post, modul în care o politică sectorială produce efecte diferențiate între teritorii. Procesul include o verificare preliminară a relevanței teritoriale, definirea scenariului de referință, identificarea tipurilor de teritorii și a mecanismelor cauzale, selectarea indicatorilor, consultarea actorilor și cartografierea efectelor directe, indirecte și cumulative. Evaluarea nu se reduce la reprezentarea pe hartă, dar explică incertitudinea, distribuția și alternativele. În regiunile de frontieră, Pim Mertens și Martin Unfried subliniază necesitatea corectării „*orbirii față de frontieră*”, manifestată atunci când politicile ignoră interdependențele și costurile generate de incompatibilități juridice sau administrative [15].

Tabelul 1. Matrice pentru analiza coeziunii teritoriale și selectarea indicatorilor

Dimensiune	Întrebarea de analiză	Dovezi posibile	Risc de interpretare
Socioeconomică	Se reduc dezavantajele și se extind oportunitățile?	Venit, ocupare, productivitate, educație, sănătate, antreprenoriat	Media regională ascunde inegalități interne și naveta
Accesibilitate și policentrism	Cât de ușor se ajunge la servicii și centre?	Timp de călătorie, frecvență, cost, rețele, arii funcționale	Numărul de kilometri nu măsoară accesul efectiv
Mediu și reziliență	Cum sunt distribuite riscurile și capacitatea de adaptare?	Expunere climatică, apă, biodiversitate, energie, planuri de risc	Indicatorul de expunere este confundat cu vulnerabilitatea
Guvernanță și cooperare	Există capacitate de coordonare și participare?	Parteneriate, date comune, servicii partajate, continuitate instituțională	Numărul de reuniuni este tratat drept rezultat
Identitate și calitatea locului	Oamenii pot participa și se pot identifica cu strategia?	Consultări, încredere, patrimoniu, acces cultural, satisfacție	Identitatea este presupusă omogenă sau instrumentalizată

10.2. Politica de coeziune a Uniunii Europene: obiective, fonduri, programare, principii de implementare și instrumente teritoriale integrate

Politica de coeziune este principalul cadru prin care Uniunea sprijină reducerea disparităților și dezvoltarea teritorială echilibrată. Un proiect finanțat dintr-un fond european nu devine automat proiect de coeziune, care trebuie să răspundă unei nevoi teritoriale demonstrate, să facă parte dintr-o strategie, să formuleze o teorie a schimbării și să producă rezultate măsurabile. Politica este, așadar, un sistem de investiții și guvernanță bazat pe specificul locului, nu o colecție de granturi [1]. Temeiul juridic se află în articolele 174–178 TFUE. Articolul 174 formulează obiectivul, articolul 175 atribuie statelor responsabilitatea de a-și conduce politicile economice în vederea coeziunii și prevede acțiunea Uniunii prin fonduri, iar articolele următoare reglementează instrumentele. Acest cadru exprimă o responsabilitate partajată, deoarece Uniunea stabilește obiective, reguli și resurse, însă strategiile și proiectele sunt pregătite și implementate în mare parte prin administrare partajată. Coeziunea nu poate compensa politici naționale care produc permanent dezechilibre și nici nu exonerează autoritățile locale de calitatea guvernanței. Coerența dintre niveluri este o condiție a efectului [2].

Pentru perioada 2021–2027, cadrul comun organizează investițiile în jurul unor obiective privind o Europă mai competitivă și inteligentă, mai verde, mai conectată, mai socială și mai apropiată de cetățeni [3]. Ultimul obiectiv este explicit teritorial, fiindcă sprijină dezvoltarea integrată și durabilă a diferitelor tipuri de teritorii prin strategii locale. Obiectivele nu sunt compartimente izolate. O investiție în digitalizare poate avea efect social și teritorial; o intervenție verde poate consolida economia locală; un proiect de mobilitate poate conecta educația și piața muncii. Programarea trebuie să expliciteze interdependențele și să prevină proiectele paralele, incompatibile sau lipsite de continuitate.

Fondul european de dezvoltare regională sprijină investiții în competitivitate, inovare, tranziție verde, conectivitate și dezvoltare teritorială. Fondul de coeziune se adresează statelor eligibile și finanțează în principal mediul și rețelele de transport. Fondul social european „*Plus"* contribuie la ocupare, competențe și incluziune, iar Fondul pentru o tranziție justă urmărește teritoriile afectate de transformarea climatică. Separarea juridică a fondurilor nu trebuie să producă separarea problemelor. O strategie teritorială poate combina infrastructura cu formarea, serviciile și capacitatea administrativă, cu respectarea regulilor fiecărui fond [2].

Regiunile sunt clasificate, în actuala perioadă, ca mai puțin dezvoltate, de tranziție sau mai dezvoltate pe baza produsului intern brut pe locuitor raportat la media Uniunii. Clasificarea influențează intensitatea sprijinului și cofinanțarea, dar nu constituie o evaluare completă a nevoilor. Media regională poate produce o eroare ecologică: proprietățile agregatului sunt atribuite nejustificat localităților sau persoanelor din interiorul său. O regiune relativ prosperă poate include enclave de sărăcie, iar una mai puțin dezvoltată poate conține centre inovatoare. Diagnosticul trebuie să combine nivelurile NUTS cu date subregionale, accesibilitate, dinamică demografică și semnale ale unei posibile capcane a dezvoltării [11].

Principiul concentrării tematice urmărește orientarea resurselor spre priorități capabile să producă schimbare, nu dispersarea lor în proiecte mici fără legătură. Concentrarea are însă un risc: prioritățile europene pot fi aplicate formal, fără legătură cu nevoia locală. O regiune poate finanța echipamente digitale fără competențe și mentenanță sau infrastructură verde fără integrare urbanistică. Strategia trebuie să transforme obiectivul general în mecanism teritorial: cine adoptă tehnologia, ce serviciu se îmbunătățește, ce bariere dispar și cum se menține rezultatul. Relevanța se demonstrează prin lanț logic, nu prin repetarea vocabularului programului.

Cofinanțarea implică participarea resurselor naționale sau locale și urmărește asumarea comună, dar poate exclude autoritățile cu venituri reduse dacă lipsesc prefinanțarea și sprijinul tehnic. Adiționalitatea presupune că fondurile europene completează, nu substituie pur și simplu investiția publică națională. Evalua-

rea trebuie să distingă efectul suplimentar de efectul de inerție – finanțarea unei acțiuni care s-ar fi realizat oricum –, deplasarea activității din alt teritoriu, pierderile către beneficiari externi și efectele de propagare. Întrebarea contrafactuală este esențială: ce s-ar fi întâmplat în absența intervenției și ce valoare adăugată produce coordonarea europeană [11]. Principiul parteneriatului cere implicarea autorităților regionale și locale, a partenerilor economici și sociali, a societății civile și a organismelor relevante. Calitatea sa nu se măsoară prin numărul participanților, ci prin momentul implicării, diversitatea vocilor, accesul la informație și influența demonstrabilă asupra deciziei. Reprezentativitatea trebuie verificată, iar barierele de timp, expertiză și resurse trebuie compensate. Parteneriatul poate îmbunătăți diagnosticul și legitimitatea, dar poate produce captură dacă aceiași actori definesc problema, controlează selecția și beneficiază de finanțare fără contrapondere. Procesele trebuie să publice propunerile, răspunsurile, conflictele de interese și motivarea deciziilor [2].

Condițiile favorizante stabilesc cerințe orizontale sau sectoriale pentru utilizarea eficientă a fondurilor, care se referă la achiziții, ajutorul de stat, drepturile fundamentale, strategiile sau capacitatea administrativă. Respectarea formală nu este suficientă: existența unei strategii fără buget, indicatori și responsabilitate nu creează capacitate. Condiționalitatea trebuie utilizată ca instrument de îmbunătățire, nu ca substitut al cooperării. Suspendarea sau întârzierea finanțării poate proteja legalitatea, dar poate afecta beneficiarii; de aceea, diagnosticul trebuie să identifice instituția responsabilă și măsura corectivă proporțională.

Investiția teritorială integrată permite combinarea intervențiilor din unul sau mai multe programe pentru implementarea unei strategii într-un teritoriu definit. Instrumentul este adecvat ariilor funcționale urbane, zonelor metropolitane, regiunilor rurale sau spațiilor cu probleme comune. Avantajul este coordonarea; riscul este crearea unei structuri suplimentare fără competențe reale. Strategia ITI trebuie să precizeze teritoriul, guvernanța, portofoliul, criteriile și indicatorii comuni. Finanțarea mai multor proiecte în aceeași zonă nu constituie integrare dacă acestea nu se susțin reciproc [7].

Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității se bazează pe grupuri locale care elaborează și implementează strategii. Caracterul ascendent poate mobiliza cunoașterea și încrederea, în special în teritorii rurale, pescărești sau urbane vulnerabile. Totuși, comunitatea nu este omogenă. Actorii cu timp, expertiză și relații pot domina procesul. Regulile trebuie să prevadă pluralism, conflict de interese, transparență și sprijin pentru grupurile slab reprezentate. Proiectele trebuie legate de o strategie și de rezultate colective; finanțarea evenimentelor izolate nu construiește automat dezvoltare locală.

Dezvoltarea urbană durabilă tratează orașul ca sistem economic, social, climatic și funcțional. O regenerare autentică combină locuirea, mobilitatea, spațiul public, energia, serviciile și participarea. Renovarea fizică fără măsuri sociale poate produce creșterea prețurilor și deplasarea locuitorilor; extinderea rutieră poate intensifica dependența de automobil. Evaluarea trebuie să includă distribuția și efectele indirecte. Orașele secundare au un rol teritorial important deoarece pot furniza servicii pentru zonele rurale și pot reduce presiunea asupra capitalei, cu condiția să fie conectate și să dispună de funcții reale.

Specializarea inteligentă urmărește concentrarea inovării în domenii în care regiunea are competențe și potențial de transformare. Procesul de descoperire antreprenorială implică întreprinderi, cercetare, administrație și societate, care nu înseamnă alegerea administrativă a unei industrii „la modă" și nici protejarea activităților existente. Diagnosticul trebuie să identifice cunoașterea, lanțurile valorice, capacitatea de absorbție și posibilitățile de diversificare. Pentru universități, rolul nu este numai furnizarea de proiecte, ci conectarea cercetării cu nevoi teritoriale, păstrând integritatea științifică și deschiderea spre domenii emergente.

Planificarea integrată necesită coordonarea fondurilor și a politicilor sectoriale. Un coridor de transport trebuie corelat cu planificarea locală, mediul, securitatea rutieră și economia; o investiție în apă cu tarife, mentenanță și protecția bazinului; o școală cu demografia și transportul elevilor. Fragmentarea apare când fiecare instituție optimizează propriul proiect, iar costul sistemic rămâne neasumat. Comitetele interinstituționale sunt utile doar dacă au date, mandat și procedură de soluționare a conflictelor. Coerența poate fi verificată printr-o matrice care leagă proiectele, dependențele, termenele, riscurile și responsabilitățile.

Monitorizarea urmărește realizările, rezultatele și progresul financiar. Realizarea este produsul direct, precum kilometri de rețea sau persoane instruite; rezultatul este schimbarea observată, precum reducerea timpului de acces sau creșterea utilizării serviciului; impactul privește efectele mai ample și durabile. Cheltuirea integrală nu dovedește eficacitatea. Indicatorii trebuie definiți înainte de proiect, cu bază, țintă, sursă, frecvență și responsabil. Datele administrative pot fi rapide, dar reflectă procedura instituției; sondajele și datele geospațiale pot completa imaginea. Protecția datelor și posibilitatea auditului trebuie integrate în sistem.

Capacitatea de absorbție este frecvent utilizată ca indicator al performanței, dar trebuie interpretată critic, fiindcă include capacitatea de a programa, selecta, contracta, implementa și verifica fondurile. O rată ridicată poate coexista cu proiecte slabe, iar o rată redusă poate reflecta standarde mai riguroase sau șocuri externe. Obiectivul nu este cheltuirea rapidă, ci transformarea resurselor în rezultate.

Sprijinul pentru beneficiari, simplificarea proporțională, achizițiile profesioniste și pregătirea unui portofoliu matur sunt mai importante decât multiplicarea apelurilor. Continuitatea personalului și memoria instituțională reduc erorile repetate. Riscurile politicii includ selecția proiectelor vizibile în locul celor necesare, întreținerea insuficientă, concentrarea resurselor în beneficiari puternici, corupția, conflictul de interese și dependența de grant. O clădire nouă fără personal sau o platformă fără utilizatori produce realizare, nu serviciu. Analiza riscului trebuie să înceapă înainte de finanțare și să includă costul ciclului de viață, proprietarul rezultatului, tarifele, competențele, securitatea cibernetică și adaptarea climatică. Controlul trebuie să fie proporțional: procedurile excesive pot descuraja actorii mici, iar cele prea flexibile pot slăbi integritatea.

Datele deschise privind programele și proiectele permit urmărirea distribuției teritoriale, beneficiarilor, plăților și indicatorilor. Hărțile trebuie însă construite responsabil. Sumele absolute favorizează teritoriile mari; valorile pe locuitor pot amplifica localitățile mici; localizarea sediului beneficiarului nu coincide întotdeauna cu locul impactului. Un tablou de bord util oferă filtre, definiții, export și istoric al actualizărilor. Vizualizarea este instrument de investigație, nu substitut al explicației. Pentru Republica Moldova, învățarea arhitecturii politicii de coeziune trebuie începută înaintea aderării la UE. Instituțiile au nevoie de programare multianuală, parteneriat, selecție transparentă, achiziții, ajutor de stat, audit, indicatori și evaluare. Pregătirea nu înseamnă copierea organigramei unui stat membru, ci definirea clară a funcțiilor și a relațiilor dintre nivelul central, agențiile regionale și autoritățile locale. Proiectele de cooperare pot testa proceduri la scară limitată și pot forma personal, dar experiența trebuie transformată în reguli, ghiduri și sisteme naționale, nu păstrată numai de echipa unui proiect.

Achizițiile publice și regulile privind ajutorul de stat au o dimensiune teritorială proprie. O procedură deschisă poate proteja concurența, dar cerințele disproporționate pot exclude întreprinderile locale capabile; preferința locală nejustificată poate, la rândul ei, distorsiona piața și reduce calitatea. Autoritatea trebuie să definească rezultatul și standardele, să împartă contractele numai când este funcțional, să evite specificațiile orientate către un furnizor și să planifice mentenanța. Sprijinul pentru întreprinderi trebuie să fie transparent, proporțional și legat de un eșec de piață sau obiectiv public. Analiza teritorială nu suspendă dreptul concurenței, ci ajută la proiectarea unei intervenții care extinde capacitatea locală fără captură sau protecționism.

Tabelul 2. Instrumente ale politicii de coeziune și întrebările necesare unei analize teritoriale

Instrument/ principiu	Funcție teritorială	Dovadă necesară	Risc principal
Program regional sau național	Transformă prioritățile UE în intervenții adaptate	Diagnostic, logică, alocare, indicatori și guvernanță	Listă de proiecte fără strategie comună
Investiție teritorială integrată	Combină proiecte și fonduri într-un teritoriu funcțional	Strategie integrată, mandat, portofoliu și indicatori comuni	Structură suplimentară fără putere sau coordonare
Dezvoltare locală comunitară	Mobilizează actorii locali prin abordare ascendentă	Reprezentare, selecție, conflict de interese și rezultate	Captură de către grupurile deja influente
Parteneriat și guvernanță multinivel	Integrează cunoașterea și responsabilitățile nivelurilor	Procese publice, răspuns la propuneri, roluri și decizii	Consultare formală și responsabilitate difuză
Monitorizare și evaluare	Verifică distribuția și efectul intervenției	Bază, țintă, sursă, contrafactual și analiză teritorială	Cheltuiala și realizarea sunt confundate cu impactul

10.3. Rolul regiunilor și al autorităților locale în integrarea europeană: guvernanță multinivel, parteneriat, europenizarea teritorialității și capacitate instituțională

„*Regiunile*” sunt actori centrali ai dimensiunii teritoriale, dar statutul lor diferă substanțial între state. Unele dispun de parlamente și competențe legislative, altele sunt niveluri administrative, iar altele există numai în scop statistic. Termenul trebuie utilizat cu precizie: atribuirea unei politici „regiunilor” nu evidențiază cine decide, implementează și răspunde. Analiza începe cu cadrul constituțional și administrativ, continuă cu clasificarea statistică și examinează teritoriile funcționale. Uniunea nu impune un model unic de organizare, însă fondurile, instrumentele integrate și cerințele de parteneriat generează presiuni de adaptare și pot favoriza apariția unor noi spații de cooperare [2].

În interpretarea lui Vratislav Havlík, „*politica de coeziune*” funcționează ca un laborator al guvernanței europene, întrucât a contribuit la formularea guvernanței multinivel și la instituționalizarea parteneriatului [7]. Acest model descrie distribuția și interacțiunea autorității între nivelul european, național, regional și local, împreună cu actorii non-statali, care are o dimensiune verticală, privind relațiile dintre niveluri, și una orizontală, privind coordonarea dintre instituții, sectoare și organizații aflate la același nivel. Guvernanța nu elimină ierarhia și nici răspunderea juridică,

fiindcă eficacitatea sa depinde de competențe explicite, resurse, date, proceduri de soluționare a conflictelor și posibilitatea de a atribui rezultatele și eșecurile [7].

„Principiul subsidiarității" susține adoptarea deciziei cât mai aproape de cetățean atunci când obiectivul poate fi realizat eficient la acel nivel, care nu justifică automat descentralizarea. Problemele transfrontaliere, rețelele mari sau externalitățile pot necesita coordonare superioară. Testul include scara problemei, resursele, efectele asupra altor teritorii și capacitatea de control. O municipalitate poate administra un parc, dar calitatea aerului sau transportul metropolitan cer cooperare. În sens invers, standardele comune nu trebuie să elimine adaptarea locală. Subsidiaritatea funcționează împreună cu proporționalitatea și cooperarea loială [2].

„Principiul parteneriatului" îndreaptă procesul spre autorități locale, mediul economic, sindicate, universități, organizații sociale și de mediu. Regiunile pot integra interesele sectoriale într-o viziune teritorială, dar numai dacă au capacitate analitică și legitimitate. Un parteneriat autentic identifică divergențele, nu produce consens artificial. De exemplu, o zonă industrială poate crea locuri de muncă și afecta terenuri sau apă. Procesul trebuie să expună alternativele, distribuția și măsurile de compensare. Publicarea listei participanților nu demonstrează influența, dar este necesar să se evidențieze ce propuneri au fost acceptate sau respinse și de ce.

Comitetul European al Regiunilor oferă autorităților regionale și locale o voce consultativă la nivelul Uniunii, însă nu substituie reprezentarea statelor în Consiliu sau a cetățenilor în Parlament. Relevanța sa pentru coeziune constă în transmiterea experienței subnaționale, formularea avizelor și promovarea subsidiarității. Autoritățile participă și prin asociații, rețele de orașe și birouri regionale. Aceste canale pot îmbunătăți informația și *advocacy-ul*, dar accesul este inegal. Regiunile cu resurse pot urmări legislația și construi alianțe, iar cele slabe riscă să rămână dependente de intermedierea națională.

Vratislav Havlík conceptualizează „*europenizarea teritorialității*" ca transformare a modului în care spațiul este organizat și guvernat sub influența integrării europene [13]. Autorul distinge o componentă statică, referitoare la configurarea ori consolidarea unor regiuni, arii funcționale și scări de intervenție, și o componentă dinamică, privind redistribuirea resurselor, autorității și relațiilor dintre actorii existenți. O zonă metropolitană creată pentru o investiție teritorială poate începe ca aranjament tehnic și poate deveni actor stabil, dar evoluția nu este inevitabilă: ea depinde de competențe, finanțare, identitate, recunoaștere și capacitatea de a produce bunuri sau servicii colective [13]. Într-o analiză complementară asupra puterii ideilor, Havlík menționează că Uniunea influențează dimensiunea teritorială nu numai prin regulamente și finanțare, dar și prin orientări, indicatori, evaluări și procese de învățare reciprocă [7]. Noțiuni precum „*aria funcțională*", „*strategia integrată*" sau

„*abordarea bazată pe specificul locului*" modelează felul în care actorii definesc problemele și justifică soluțiile. Presiunea este adesea indirectă, însă nu neutră: actorii naționali și regionali pot selecta, adapta sau instrumentaliza vocabularul european, pentru a obține resurse ori a-și consolida poziția. De aceea, analiza trebuie să compare discursul, instrumentul adoptat și schimbarea instituțională efectivă [7; 13].

Într-un studiu ulterior, Havlík evidențiază limitele europenizării teritoriale: implementarea variază deoarece presiunile europene sunt filtrate de instituții mediatoare, distribuția resurselor și punctele de veto naționale sau regionale [18].

„*Europenizarea explicită*" apare când statul adoptă instrumentul și creează noi regiuni funcționale; „*europenizarea implicită*" - când ideile sunt preluate fără instrumentul formal; iar „*rezistența sau neeuropenizarea*" - când actorii protejează structurile teritoriale existente. Diferențele nu trebuie interpretate automat ca eșec: ele pot reflecta federalismul, descentralizarea, capacitatea administrativă sau compatibilitatea diferită dintre instrument și problemă. Evaluarea urmărește adecvarea funcțională și efectele asupra relațiilor de putere, nu uniformitatea formală [13; 18].

Noile „spații flexibile" sunt teritorii delimitate pentru o funcție, fără a avea toate caracteristicile unei autorități administrative, care pot reuni municipalități într-o zonă de navetă, un coridor de transport sau un bazin ecologic. Flexibilitatea facilitează cooperarea, dar poate slăbi controlul democratic dacă structura decide alocări fără mandat clar. Este necesară o convenție privind componența, votul, transparența, personalul, datele și soluționarea disputelor. Durabilitatea depinde de beneficiile concrete și de integrarea în procedurile existente. O rețea care dispare după finanțare nu devine instituție, chiar dacă a organizat multe activități.

Relația dintre orașe și regiuni poate fi cooperativă sau competitivă. Metropolele concentrează resurse și pot susține inovarea, însă regiunile urmăresc echilibrul teritorial și conectarea localităților mici. Dacă instrumentul financiar privilegiază orașul fără mecanisme de difuzare, poate amplifica disparitățile; dacă fondurile sunt dispersate egal, se poate pierde masa critică. Soluția constă în arii funcționale, servicii și infrastructuri cu acces regional, indicatori privind beneficiarii din afara centrului și participarea localităților în guvernanță. „*Competitivitatea*" și „*coeziunea*" nu sunt opuse prin definiție, dar relația lor trebuie demonstrată.

Regiunile rurale nu trebuie definite numai prin lipsa urbanului, deoarece au sisteme economice, ecosisteme, patrimoniu și legături proprii. Politicile trebuie să distingă zonele periurbane, rurale accesibile, îndepărtate sau dependente de agricultură. Legătura rural–urban poate fi consolidată prin piețe, servicii, transport, lanțuri alimentare, turism și infrastructură digitală. O strategie, care urmărește doar atragerea investiției externe, poate ignora întreprinderile locale și serviciile. Cunoașterea

locală este valoroasă, dar trebuie combinată cu date și cu evaluarea impactului asupra mediului și a muncii.

Regiunile de frontieră au o poziție specială, deoarece serviciile, piețele și ecosistemele pot fi împărțite de o graniță juridică. Autoritățile locale cunosc obstacolele cotidiene, dar nu pot modifica singure legislația fiscală, profesională sau de securitate, care au nevoie de canale către nivelul național și european. Cooperarea eficientă combină soluțiile locale cu acorduri și standarde superioare. Frontiera poate crea periferie, dar și centralitate într-o arie transfrontalieră. Rolul regiunii este să identifice funcțiile comune și să transforme interdependența într-o strategie, nu doar să multiplice evenimentele simbolice.

„*Capacitatea instituțională*" include personal, competențe, proceduri, date, conducere și continuitate. Autoritățile mici pot avea idei bune, dar nu pot pregăti achiziții, cofinanțare și raportare. Asistența tehnică trebuie să dezvolte funcții permanente, nu să externalizeze integral proiectul. Consultanța este legitimă dacă transferă cunoaștere și responsabilitatea rămâne publică. Rotirea personalului, salariile necompetitive și schimbările politice pot pierde memoria. Manualele, registrele de risc, arhivele digitale și comunitățile profesionale contribuie la instituționalizare.

Capacitatea de date este parte a guvernanței. Regiunile au nevoie de date dezagregate și comparabile, dar instituțiile colectează adesea după limite și definiții diferite. Interoperabilitatea presupune standarde, identificatori, metadate și acorduri de acces. Datele private privind mobilitatea sau tranzacțiile pot completa statistica, dar ridică probleme de reprezentativitate și protecție. Un tablou de bord nu trebuie să transforme decizia într-un algoritm opac. Indicatorii oferă semnale, iar deliberarea explică prioritățile și excepțiile. Autoritatea trebuie să poată justifica de ce a ales un teritoriu și nu altul.

Participarea cetățenilor poate îmbunătăți diagnosticul și legitimitatea. Metodele includ consultări, ateliere, bugete participative, hărți colaborative și juriuri civice. Participarea trebuie adaptată timpului, limbii și accesului digital. O platformă online favorizează persoanele conectate și nu înlocuiește întâlnirile locale. Rezultatul trebuie documentat: probleme identificate, opțiuni, criterii și răspunsul autorității. Participarea nu transferă responsabilitatea deciziei către cetățeni; instituția păstrează obligația de legalitate, echitate și justificare.

Responsabilizarea în guvernanța multinivel este dificilă deoarece succesul poate fi revendicat de mai mulți actori, iar eșecul transferat între niveluri. Fiecare intervenție trebuie să distingă autoritatea de management, organismul intermediar, beneficiarul, partenerul și operatorul rezultatului și să precizeze cine selectează, execută, controlează și menține. Participarea nu compensează lipsa răspunderii, iar expertiza nu legitimează opacitatea. Parlamentele și consiliile locale exercită control

politic, auditul și instanțele verifică legalitatea, evaluarea examinează performanța, iar presa și societatea civilă testează justificările publice. Separarea funcțiilor și publicarea datelor reduc responsabilitatea difuză și riscul de captură [7].

Regiunile pot construi putere prin rețele europene, proiecte și schimb de bune practici. Învățarea nu înseamnă copiere. O soluție de mobilitate dintr-o metropolă bogată nu poate fi transferată într-o zonă rurală fără adaptare. Transferul trebuie să identifice mecanismul, condițiile și resursele. Vizitele de studiu sunt utile dacă produc protocol, test și evaluare. Rețeaua trebuie să includă actori cu experiențe diferite, altfel confirmă aceleași idei.

Pentru Republica Moldova, consolidarea regiunilor nu trebuie confundată cu modificarea arbitrară a organizării administrativ-teritoriale. Prioritară este capacitatea de planificare și cooperare în teritorii funcționale, conectată cu autonomia locală și cu responsabilitatea centrală. Agențiile de dezvoltare regională, consiliile, municipiile, raioanele, universitățile și organizațiile pot construi portofolii comune. Orice nouă structură trebuie să aibă valoare adăugată, mandat și finanțare. Alinierea la practicile europene trebuie să evite crearea unor instituții formale care există pentru eligibilitate, dar nu influențează investițiile. Aplicarea interdisciplinară poate porni de la o decizie de localizare a unui centru regional. Echipa compară centrul administrativ, centrul demografic și centrul de acces și explică alegerea.

Credibilitatea depinde de independența metodologică, documentarea indicatorilor și publicarea seriilor, inclusiv a revizuirilor. Observatorul nu trebuie să devină o structură care produce numai rapoarte pentru proiecte, dar trebuie să răspundă întrebărilor decidenților și comunităților, să permită reproducerea analizelor și să colaboreze cu universități și birouri statistice. Pentru Republica Moldova asemenea capacitate ar susține programarea multianuală și evaluarea comparabilă a regiunilor.

Tabelul 3. Actorii guvernanței teritoriale și responsabilitățile lor

Actor/nivel	Contribuție principală	Instrumente	Risc de guvernanță
Uniunea Europeană	Obiective, reguli, finanțare, comparabilitate și învățare	Regulamente, programe, evaluări, date și rețele	Priorități generale aplicate formal sau uniform
Guvernul național	Coordonare, legislație, cofinanțare și echilibru teritorial	Acord de parteneriat, programe, standarde și transferuri	Centralizare, fragmentare ministerială sau politizare
Regiuni și orașe	Diagnostic, strategie, selecție și integrarea serviciilor	ITI, planuri, organisme intermediare, rețele și date	Competiție, captură și concentrare în centre

Actor/nivel	Contribuție principală	Instrumente	Risc de guvernanță
Autorități locale și comunități	Cunoaștere locală, implementare și mentenanță	CLLD, cooperare intermunicipală, consultări și servicii	Capacitate redusă și participare inegală
Universități, întreprinderi și societate civilă	Cunoaștere, inovare, reprezentare și monitorizare	Parteneriate, proiecte, observatoare și evaluări	Conflicte de interese și reprezentativitate limitată

10.4. Cooperarea teritorială europeană: Interreg, regiunile de frontieră, reducerea obstacolelor și furnizarea în comun a bunurilor și serviciilor publice

Cooperarea teritorială europeană, cunoscută prin Interreg, sprijină teritoriile care trebuie să soluționeze probleme ce depășesc frontierele naționale. Inițiată în 1990, Interreg a evoluat de la proiecte-pilot la obiectiv distinct al politicii de coeziune. Valoarea sa nu se reduce la finanțare, deoarece Interreg poate construi capacitate de cooperare, proceduri comune, rețele stabile și bunuri sau servicii publice care nu ar apărea prin acțiuni naționale separate. În acest sens, cooperarea constituie atât instrument de dezvoltare, cât și proces de instituționalizare și integrare cotidiană. Regulamentul 2021–2027 recunoaște specificul frontierelor interne și externe și importanța unei guvernanțe mai bune a cooperării [4].

Interreg include cooperarea transfrontalieră, transnațională, interregională și cooperarea regiunilor ultraperiferice. Cooperarea transfrontalieră privește, de regulă, teritorii apropiate de graniță și probleme cotidiene; cea transnațională acoperă spații largi și teme precum bazine maritime, coridoare sau regiuni macroregionale; cea interregională conectează regiuni fără contiguitate pentru schimb și învățare; componenta ultraperiferică răspunde distanței și vecinătății specifice. Interreg NEXT integrează cooperarea cu țările vecine la frontierele externe. Alegerea formei depinde de scara problemei, nu de prestigiul programului [4].

Frontiera este simultan linie juridică, instituție și experiență cotidiană. Chiar într-o piață integrată, diferențele de drept, administrație, limbă, fiscalitate, standarde, date și cultură organizațională produc fricțiuni. „*Orbirea față de frontieră*” apare atunci când o politică este proiectată exclusiv în interiorul jurisdicției naționale și nu evaluează efectele asupra bazinelor de muncă, serviciilor sau infrastructurilor transfrontaliere. Un lucrător poate traversa fizic în câteva minute, dar poate întâmpina proceduri complexe privind calificarea ori securitatea socială; un serviciu de urgență apropiat poate fi blocat de competențe și protocoale incompatibile. Analiza trebuie să identifice sursa obstacolului și nivelul la care poate fi soluționat [14].

Regiunile de frontieră sunt adesea periferice în raport cu capitalele, dar pot forma centre funcționale transfrontaliere. Două orașe separate de graniță pot împărți piața muncii, universitățile, spitalele, transportul și mediul. Politica națională le poate vedea ca margini, în timp ce analiza funcțională le vede ca nod comun. Transformarea necesită conectivitate, încredere și compatibilitate. Eliminarea controlului fizic nu elimină automat frontiera administrativă, iar construirea unui pod nu garantează utilizarea fără servicii, orare, informație și reguli coordonate.

Eduardo Medeiros și colaboratorii săi propun șase dimensiuni prin care cooperarea teritorială poate contribui la coeziune: integrare, inovare, conectare în rețea, planificare, guvernanță și funcționalitate teritorială [8]. Cadrul nu reprezintă o listă de activități, ci o grilă de evaluare a schimbării. O rețea universitară produce inovare numai dacă transferă cunoașterea către utilizatori; un organism comun produce guvernanță numai dacă dispune de mandat, resurse și continuitate; un plan comun produce funcționalitate dacă modifică servicii, fluxuri sau investiții. Suprapunerea dimensiunilor poate genera efecte cumulative, dar trebuie demonstrată prin indicatori, documente și rezultate observabile [16].

Integrarea teritorială înseamnă reducerea efectelor de barieră și intensificarea interacțiunilor administrative, economice și sociale. Indicatorii pot include timpul de trecere, mobilitatea, utilizarea serviciilor, schimburile și numărul obstacolelor soluționate. Creșterea fluxurilor nu este întotdeauna benefică: naveta poate spori oportunitățile, dar și presiunea pe locuire sau dependența de un centru. Analiza trebuie să observe reciprocitatea și distribuția. Un proiect care facilitează exportul unei singure firme nu echivalează cu integrare, iar un acord semnat fără utilizare nu schimbă funcția frontierei.

Inovarea teritorială apare când cooperarea combină cunoaștere și resurse care erau separate. Universitățile, laboratoarele, spitalele și întreprinderile pot crea rețele transfrontaliere, facilități partajate și soluții pentru nevoi locale. Frontiera poate oferi diversitate instituțională și piețe complementare, dar diferențele de finanțare, proprietate intelectuală și achiziții pot bloca transferul. Proiectul trebuie să definească problema, utilizatorii, guvernanța datelor și traseul rezultatului spre practică. Un prototip nu este impact; sunt necesare adoptare, mentenanță și capacitate.

Conectarea în rețea permite autorităților și organizațiilor să schimbe informații, să reprezinte interese și să coordoneze proiecte. Rețeaua poate fi flexibilă și adaptabilă, dar riscă să rămână dependentă de persoane. Instituționalizarea presupune reguli, secretariat, arhivă, calendar și integrarea deciziilor în organizațiile membre. Densitatea contactelor nu dovedește eficacitatea. Analiza de rețea poate identifica actorii centrali, legăturile slabe și dependența de un singur nod. Pentru informatică, platformele comune trebuie să asigure interoperabilitate, securitate și acces multilingv.

Planificarea transfrontalieră coordonează utilizarea terenurilor, transportul, riscurile și serviciile într-un teritoriu care traversează granița, care este dificilă, deoarece sistemele de planificare, calendarele și competențele diferă. Un plan comun poate avea caracter strategic, dar autorizarea rămâne națională. Procesul trebuie să identifice documentele obligatorii, datele și punctele de decizie. Harta comună este utilă dacă actorii acceptă aceleași definiții și scenarii. Cooperarea trebuie să includă și mecanismul de revizuire, deoarece investițiile și riscurile se modifică.

Guvernanța transfrontalieră poate fi informală, contractuală sau instituționalizată. Euroregiunile, comitetele, consorțiile și Grupările europene de cooperare teritorială oferă forme diferite, iar GECT poate administra proiecte ori servicii în limitele convenției și dreptului aplicabil. Din 2025, Regulamentul BRIDGEforEU instituie un cadru european pentru identificarea și soluționarea obstacolelor juridice sau administrative care afectează infrastructuri și servicii transfrontaliere și permite crearea unor puncte de coordonare naționale sau regionale. Nici forma juridică, nici noul mecanism nu produc automat soluții: obiectivul, competența, bugetul, răspunderea și controlul trebuie definite pentru fiecare caz [19].

Funcționalitatea teritorială se referă la relațiile efective dintre comunități: piața muncii, transportul, sănătatea, educația, apa, turismul și intervențiile de urgență. Cooperarea produce coeziune când permite furnizarea mai eficientă și accesibilă a unui serviciu sau administrarea unei resurse comune. Serviciul transfrontalier necesită standarde, finanțare, responsabilitate și informarea utilizatorilor. O ambulanță care poate traversa frontiera trebuie să aibă protocol, dispecerat, asigurare și date compatibile. Proiectul pilot trebuie transformat în serviciu stabil după grant.

Programele Interreg sunt gestionate prin structuri comune. Prioritățile sunt convenite de țările participante, iar comitetul de monitorizare reprezintă partenerii și urmărește implementarea. Proiectele europene trebuie să aibă parteneri de pe ambele părți și să demonstreze caracterul comun al dezvoltării și al rezultatelor. Cooperarea pe picior de egalitate nu înseamnă contribuții identice; capacitățile pot fi asimetrice. Bugetul, sarcinile și beneficiile trebuie să fie transparente. Partenerul inclus doar pentru eligibilitate slăbește valoarea adăugată și sustenabilitatea [10].

Calitatea proiectului transfrontalier poate fi testată prin patru criterii:

1) *dezvoltare comună;*
2) *implementare comună;*
3) *personal comun;*
4) *finanțare comună, în măsura prevăzută de program.*

Dincolo de criteriul formal, proiectul trebuie să răspundă unei probleme, care nu poate fi rezolvată eficient separat. Dublarea aceleiași activități în două țări nu este cooperare dacă nu există metodă, date sau rezultat comun. Indicatorul trebuie să sur-

prindă efectul de frontieră: timp redus, serviciu partajat, protocol adoptat, obstacol eliminat, rețea funcțională sau capacitate comună.

„Cooperarea transnațională" abordează probleme la scări mai mari: bazine hidrografice, mări, coridoare, munți și macroregiuni. Strategiile macroregionale coordonează politici și fonduri fără a crea neapărat bugete noi. Avantajul este alinierea, iar riscul este complexitatea și responsabilitatea difuză. Proiectele trebuie să identifice nivelul la care produc schimbare: pilot local, metodă transferabilă, recomandare de politică sau investiție. O rețea transnațională nu poate pretinde impact asupra întregii macroregiuni fără dovezi de adoptare și scalare.

„Cooperarea interregională" susține învățarea între regiuni care nu au frontieră comună. Ea este utilă pentru politici de inovare, administrație, dezvoltare urbană și evaluare. Transferul trebuie să fie critic. Bunele practici sunt întotdeauna dependente de context, iar descrierea succesului poate omite costurile și eșecurile. Regiunea care preia trebuie să definească problema, să compare instituțiile și să testeze la scară mică. Rezultatul relevant este modificarea unei proceduri, strategii sau investiții, nu simpla participare la vizită.

Obstacolele juridice și administrative pot fi investigate prin traseul utilizatorului și prin evaluarea impactului transfrontalier. Studentul descrie pașii unui pacient, lucrător, student sau întreprinzător, identifică autoritatea, norma, documentul, timpul și costul și verifică dacă problema rezultă din conflict de norme, lipsa recunoașterii, proceduri incompatibile ori informație insuficientă. Soluția poate consta în informare, interoperabilitate, acord bilateral, modificare juridică, serviciu comun sau sesizarea unui punct de coordonare BRIDGEforEU, atunci când domeniul de aplicare este îndeplinit. Clasificarea previne răspunsurile standardizate și obligă analiza să lege obstacolul de competența reală [14].

Crizele evidențiază fragilitatea integrării europene. Închiderea frontierelor în timpul pandemiei Covid-19 a întrerupt naveta și serviciile, iar războiul din Ucraina a modificat programe și fluxuri. Cooperarea trebuie să includă continuitatea operațională, scenarii de urgență, comunicare și securitate. Relațiile construite anterior pot accelera răspunsul, dar nu substituie competența statului. Proiectele privind date, infrastructură critică sau protecție civilă trebuie să evalueze riscurile de securitate și protecția informațiilor.

„*Reziliența"* înseamnă capacitatea de a menține funcțiile și de a adapta cooperarea, nu numai revenirea la situația anterioară [8]. Cooperarea poate susține reconcilierea și încrederea. Programele din teritorii marcate de conflict arată că infrastructura și dialogul social sunt interdependente. Proiectele între comunități trebuie să evite simbolismul superficial și să producă activități, servicii și instituții comune. Încrederea se construiește prin repetarea cooperării și respectarea angajamentelor, dar poate

fi afectată de discurs politic sau discriminare. Indicatorii calitativi, interviurile și observarea rețelelor completează datele economice. Coeziunea teritorială trebuie să fie resimțită în viața cotidiană, nu doar raportată administrativ [8].

Hynek Böhm subliniază că potențialul cooperării transfrontaliere rămâne insuficient valorificat atunci când programele dispun de bugete reduse, proiectele au durată scurtă, personalul fluctuează, iar obstacolele de frontieră persistă [16]. Diferențele de cofinanțare, procedurile de achiziție și integrarea insuficientă a activităților în sistemele publice pot limita eficiența cooperării. Sustenabilitatea proiectelor presupune asigurarea finanțării post-implementare, integrarea rezultatelor în strategiile instituționale și stabilirea clară a responsabilității pentru continuarea acestora. Evaluarea trebuie să evidențieze valoarea adăugată a cooperării, identificând rezultatele care nu ar fi putut fi obținute prin intervenții naționale separate, obstacolele depășite și raportul dintre beneficii și costurile coordonării. Durabilitatea relațiilor create poate fi apreciată prin continuitatea rețelelor, utilizarea procedurilor comune și furnizarea efectivă a bunurilor și serviciilor comune [8].

Evaluarea impactului transfrontalier completează evaluarea teritorială prin examinarea efectelor unei norme sau investiții asupra ambelor părți ale frontierei, care pornește de la interdependențe și identifică grupurile mobile, autoritățile, fluxurile, incompatibilitățile și scenariul contrafactual. O reformă fiscală, un standard profesional sau o schimbare a transportului poate produce costuri și beneficii asimetrice chiar dacă efectul național agregat pare redus. Consultarea trebuie să includă utilizatorii, nu numai administrațiile, iar concluzia poate recomanda informare, derogare limitată, acord, procedură comună sau utilizarea mecanismului BRIDGEforEU. Valoarea analizei constă în justificarea soluției proporționale, inclusiv atunci când cooperarea comună nu este opțiunea optimă [15].

Tabelul 4. Formele cooperării teritoriale europene și valoarea lor adăugată

Formă/scară	Problema adecvată	Rezultat comun posibil	Risc de proiect
Transfrontalieră – Interreg A/ NEXT	Servicii, mobilitate, mediu și obstacole în zone vecine	Protocol, serviciu, infrastructură sau date comune	Activități paralele fără integrare
Transnațională – Interreg B	Bazine, coridoare, mări, munți și strategii macroregionale	Metodă, plan, rețea și pilot transferabil	Ambiție geografică mai mare decât efectul demonstrat
Interregională – Interreg C	Învățare și transfer între regiuni neadiacente	Procedură sau politică adaptată și implementată	Vizite și schimburi fără modificare instituțională

Formă/scară	Problema adecvată	Rezultat comun posibil	Risc de proiect
GECT/structură comună	Administrarea durabilă a proiectelor și serviciilor	Persoană juridică, buget și responsabilitate comună	Instituție fără competențe, resurse sau utilizatori
Cooperare dincolo de finanțare	Obstacole juridice, date, încredere și continuitate	Acord, mecanism de soluționare și rețea stabilă	Dependență de proiect și de relații personale

10.5. Relevanța dimensiunii teritoriale pentru Republica Moldova: dezvoltare regională, cooperare cu România și Ucraina, pregătire instituțională și participare la Interreg NEXT

Integrarea europeană a Republicii Moldova are o dimensiune teritorială internă și una transfrontalieră. Dimensiunea internă privește distribuția populației, activității economice, serviciilor și capacității administrative între capitală, municipii, orașe mici și localități rurale. Dimensiunea externă privește relațiile funcționale cu România și Ucraina și participarea la programe europene. Cele două nu trebuie separate: un proiect de frontieră este eficient dacă se conectează cu strategia regională, iar o politică națională trebuie să observe fluxurile și riscurile care depășesc granița.

Disparitățile teritoriale nu pot fi descrise printr-un singur indicator. Venitul, ocuparea, infrastructura, accesul la sănătate și educație, conectivitatea digitală, demografia și capacitatea autorităților oferă perspective diferite. Capitala poate ridica media națională, iar datele regionale pot ascunde diferențe între centre și sate. Diagnosticul trebuie să utilizeze niveluri multiple și să combine date cantitative cu cunoaștere locală. Publicarea hărților și metadatelor este esențială pentru dezbatere și pentru pregătirea programelor. Lipsa datelor nu justifică decizia arbitrară, ci planul de îmbunătățire a statisticii.

Politica de dezvoltare regională trebuie să combine convergența cu valorificarea potențialului. Redistribuirea către teritorii mai slabe este necesară, dar nu suficientă dacă proiectele nu construiesc economie, servicii și instituții. Investițiile trebuie selectate prin strategie și efect funcțional. Un drum local poate avea valoare dacă leagă sate de piață și servicii; o zonă industrială trebuie evaluată prin cerere, competențe, utilități și mediu; un centru cultural poate susține identitatea și turismul dacă are program și acces. Rezultatul este utilizarea, nu existența fizică.

Pregătirea pentru politica de coeziune presupune capacitate de programare, administrare partajată, monitorizare, audit și evaluare. În procesul de aderare, acquis-ul privind politica regională și coordonarea instrumentelor structurale solicită un cadru instituțional și administrativ funcțional. Moldova trebuie să definească rolurile dintre

ministere, autorități de management, organisme intermediare, agenții de dezvoltare regională și beneficiari. Separarea funcțiilor de selecție, plată și audit protejează integritatea, dar nu trebuie să creeze trasee excesiv de lungi. Sistemul trebuie testat prin proiecte și simulări înainte de gestionarea unor volume mari.

Clasificarea statistică și cartografierea teritoriilor funcționale sunt instrumente diferite. Republica Moldova nu trebuie să confunde alinierea statistică la cerințe de tip NUTS cu reorganizarea politică. Regiunile de dezvoltare pot sprijini programarea, iar ariile funcționale pot fi utilizate pentru transport, servicii și investiții integrate. Limitele trebuie justificate prin fluxuri și probleme. Modificarea frecventă a unităților afectează seriile de date și evaluarea. Orice delimitare trebuie însoțită de corespondențe, metadate și mecanisme de cooperare între autorități.

Agențiile de dezvoltare regională pot îndeplini funcții de analiză, facilitare, portofoliu și sprijin pentru beneficiari. Ele nu trebuie reduse la intermedierea granturilor. Capacitatea lor se măsoară prin calitatea strategiilor, maturitatea proiectelor, date, cooperare și monitorizare. Relația cu autoritățile locale trebuie să fie clară: agenția sprijină și coordonează, iar autoritatea aleasă decide în limitele competenței. Finanțarea stabilă, recrutarea profesională și evaluarea performanței sunt esențiale pentru evitarea dependenței de proiecte temporare.

Autoritățile locale sunt cele mai apropiate de nevoi, dar capacitatea lor este inegală. Asocierea intermunicipală poate permite servicii comune, achiziții, transport și gestionarea deșeurilor. Cooperarea trebuie să stabilească formula de contribuție, accesul, proprietatea și controlul. O structură comună fără sursă de venit nu este sustenabilă. Sprijinul național poate include modele de acord, platforme de date, consiliere și fonduri de pregătire. Reforma teritorială și cooperarea voluntară trebuie evaluate prin efectul asupra serviciilor și democrației locale, nu numai prin reducerea numărului de instituții.

Interreg NEXT integrează cooperarea cu țările vecine în politica de coeziune și oferă Republicii Moldova un cadru de învățare instituțională. Programele sunt pregătite și monitorizate de structuri comune, iar proiectele implică actori de pe ambele părți ale frontierei. Acest model dezvoltă competențe privind programarea, parteneriatul, indicatorii, achizițiile, raportarea și responsabilizarea. Participarea nu trebuie tratată ca finanțare externă separată de reforma internă: metodele, standardele de date, protocoalele și lecțiile proiectelor trebuie transferate către sistemele naționale și locale. Experiența de cooperare este relevantă pentru apropierea de practicile Uniunii, dar nu substituie reformele și capacitatea administrativă generală [4].

Programul Interreg NEXT România–Republica Moldova (2021–2027) beneficiază de 77 de milioane de euro finanțare europeană și susține prevenirea riscurilor și reziliența, biodiversitatea și dezvoltarea locală, educația și formarea, sănătatea, turismul

și cultura [10]. Prioritățile reflectă probleme care nu se opresc la Prut. Inundațiile, ecosistemele, patrimoniul și mobilitatea necesită date, protocoale și investiții coordonate. Suma programului trebuie prezentată cu precizie: ea este alocare pentru întregul program, nu grant automat pentru o instituție sau numai pentru partea moldovenească.

Programul Interreg NEXT Bazinul Mării Negre sprijină cooperarea transfrontalieră într-o configurație transnațională în domenii precum economia verde și albastră, protecția mediului, cercetarea și soluțiile inovatoare. Pentru Republica Moldova, participarea extinde rețelele dincolo de frontiera imediată și poate conecta universități, administrații și organizații. Proiectele trebuie să demonstreze relevanța pentru bazin și complementaritatea partenerilor. O activitate locală poate fi eligibilă dacă contribuie la rezultat transnațional, dar nu dacă folosește programul doar ca sursă generică de finanțare. Cooperarea în sănătate poate include echipamente, formare, telemedicină, screening și urgențe. Proiectul trebuie să pornească de la traseul pacientului și de la capacitatea sistemului. Achiziția de echipament necesită personal, consumabile, mentenanță, interoperabilitate și protocol de referire. Datele medicale cer protecție și securitate. Indicatorul nu este numărul aparatelor, ci accesul și calitatea serviciului. Cooperarea transfrontalieră poate reduce diferențele rural–urban dacă serviciile sunt planificate în rețea și transportul pacientului este inclus [10].

Cooperarea în educație poate moderniza infrastructura, echipamentele digitale, curriculumul și parteneriatele dintre școli și universități. Dimensiunea teritorială cere acces pentru localități rurale, conectivitate și recunoașterea rezultatelor. Platforma nu produce învățare fără profesori și conținut. Proiectele pot dezvolta resurse bilingve, laboratoare comune, practică și cercetare aplicată. Transferul trebuie să continue după finanțare prin planuri instituționale, buget și formarea personalului. Studenții pot contribui la cartografiere, date, comunicare și evaluare. Gestionarea riscurilor naturale este un domeniu evident transfrontalier. Bazinele hidrografice, incendiile, seceta, alunecările și poluarea necesită monitorizare și intervenție coordonată. Un sistem comun include senzori, standarde de date, prognoză, protocoale, exerciții și comunicarea populației. Achiziția tehnologiei fără acord privind pragurile și responsabilitatea produce date, nu protecție. Autoritățile trebuie să stabilească cine emite avertizarea, în ce limbă, cum sunt protejate sistemele și cum este menținut echipamentul. Evaluarea include timpul de răspuns și acoperirea populației.

Patrimoniul și turismul pot susține economia locală, dar proiectele trebuie să evite supraestimarea numărului de vizitatori și comercializarea identității. Restaurarea necesită protecție juridică, management, acces, interpretare și conectare cu servicii locale. Cooperarea poate crea rute și standarde comune, însă brandul comun trebuie să reflecte diversitatea. Indicatorii includ durata ședерii, venitul local, accesi-

bilitatea, conservarea și participarea comunității. Un eveniment anual nu înlocuiește strategia de destinație și mentenanța patrimoniului.

Cooperarea economică trebuie să fie compatibilă cu regulile ajutorului de stat, concurenței și achizițiilor. Sprijinul pentru întreprinderi trebuie să aibă criterii și efect teritorial. Rețeaua de firme sau incubatorul nu este rezultat dacă beneficiarii nu utilizează serviciile și nu apar produse, locuri de muncă sau legături. Proiectele pot facilita lanțuri valorice, standarde, digitalizare și acces la piețe, dar trebuie să evite selectarea discreționară. Datele comerciale și de inovare trebuie analizate cu respectarea confidențialității.

Portofoliul regional de proiecte trebuie pregătit înaintea apelurilor. Autoritățile identifică probleme, studii, terenuri, avize, costuri, parteneri și riscuri și actualizează maturitatea. Proiectul nu trebuie inventat pentru fiecare apel; el trebuie selectat din strategie și adaptat regulilor. Portofoliul ajută prioritizarea și evită finanțarea exclusivă a actorilor care au consultant. Un proiect matur are soluție analizată, proprietate, operare, achiziție, calendar și indicatori, dar rămâne deschis revizuirii dacă datele sau contextul se schimbă.

Cofinanțarea și fluxul de numerar pot limita participarea beneficiarilor moldoveni. Instituțiile trebuie să calculeze cheltuielile neeligibile, cursul valutar, prefinanțarea, TVA, mentenanța și costul personalului. Un buget echilibrat între parteneri nu înseamnă sume egale, ci sarcini și beneficii justificate. Contractul de parteneriat trebuie să prevadă raportarea, proprietatea intelectuală, recuperarea fondurilor și soluționarea disputelor. Riscul financiar trebuie evaluat înainte de depunere, nu după aprobarea proiectului.

Evaluarea impactului teritorial poate îmbunătăți reformele naționale. O modificare a rețelei școlare, spitalicești, judiciare sau administrative trebuie analizată prin timp de acces, cost, grupuri afectate și alternative. Digitalizarea poate reduce distanța, dar nu pentru toate serviciile. Evaluarea include hărți, scenarii și consultare și poate recomanda servicii mobile, transport, perioade de tranziție sau centre multifuncționale. Ea nu blochează reforma, ci previne efectele disproporționate și face criteriile transparente.

Notă de actualizare pentru Republica Moldova (7 august 2026). Condițiile programelor, apelurile, teritoriile eligibile și bugetele se verifică pe paginile oficiale înaintea fiecărei aplicații. În perioada 2021–2027, Moldova participă la programul bilateral România–Republica Moldova și la programul transnațional Bazinul Mării Negre, în cadrul Interreg NEXT. Statutul de țară candidată nu transformă automat instituțiile în beneficiari și nu modifică regulile apelului; eligibilitatea depinde de tipul organizației, localizare, parteneriat, acțiune și termen [10].

Un proiect-pilot relevant ar putea viza crearea unui sistem transfrontalier integrat de prevenire și răspuns la inundații în bazinul râului Prut, bazat pe cooperarea dintre

autoritățile de mediu și protecție civilă, administrațiile locale, instituțiile universitare și organizațiile comunitare. Intervenția ar integra date hidrologice și meteorologice, modele comune de evaluare a riscului, protocoale operaționale, echipamente interoperabile, exerciții comune și mecanisme coordonate de informare a populației. Eficacitatea proiectului ar trebui evaluată prin indicatori de rezultat și impact - timpul de avertizare, gradul de acoperire teritorială, aplicarea efectivă a protocoalelor comune, capacitatea de reacție și reducerea vulnerabilității comunităților - și nu prin simpla cuantificare a echipamentelor sau senzorilor instalați.

Valoarea strategică a cooperării constă în învățarea instituțională. Echipele moldovenești pot dobândi experiență privind selecția, parteneriatul, indicatorii, achizițiile și auditul. Această experiență trebuie documentată și diseminată în administrație. Un registru de lecții, modele de documente, formarea noilor angajați și evaluarea post-proiect transformă experiența individuală în capacitate. În absența transferului, fiecare apel începe de la zero. Pregătirea pentru aderare se măsoară prin sisteme care funcționează independent de persoanele și proiectele inițiale.

Analiza realizată de Slavica Rocheska și co-autorii asupra Macedoniei de Nord arată că dezvoltarea regională echilibrată nu rezultă automat din existența fondurilor, a indicilor de dezvoltare sau a regiunilor de planificare [17]. Corelația dintre volumul alocărilor și evoluția indicatorilor poate rămâne redusă atunci când perioada de observație este insuficientă, intervențiile sunt fragmentate, iar proiectele nu influențează determinant factorii structurali ai dezvoltării. Studiul de caz oferă, prin urmare, repere metodologice utile, fără a permite transferarea automată a concluziilor către Republica Moldova. Principala lecție constă în necesitatea corelării investițiilor cu dezvoltarea serviciilor publice, consolidarea capacității instituționale locale, îmbunătățirea sistemelor de date și coordonarea intervențiilor. Evaluarea trebuie realizată pe un orizont temporal suficient de extins pentru a surprinde procesele de convergență, sustenabilitatea rezultatelor și efectele distributive ale politicilor [17].

Tabelul 5. Fișă de proiectare a unei inițiative teritoriale sau transfrontaliere pentru Republica Moldova

Element	Întrebarea de verificare	Dovadă/document	Semnal de risc
Teritoriul și problema	De ce această scară și de ce este problema comună?	Hartă, fluxuri, date, bază și grupuri afectate	Teritoriul este ales numai pentru eligibilitate
Parteneriat și competență	Cine poate decide, implementa și menține?	Mandat, acord, roluri, cofinanțare și conflict de interese	Partener inclus formal sau responsabilitate difuză

Element	Întrebarea de verificare	Dovadă/document	Semnal de risc
Soluție și valoare adăugată	Ce nu poate fi realizat eficient separat?	Logică, alternative, rezultat comun și indicatori	Două activități naționale puse alături
Date, tehnologie și drepturi	Sunt datele comparabile, sigure și accesibile?	Standarde, metadate, protecție, interoperabilitate și test	Platformă fără utilizatori, mentenanță sau securitate
Sustenabilitate și transfer	Cine finanțează și operează după proiect?	Cost de ciclu de viață, buget, proprietar și plan de transfer	Rezultatul încetează odată cu grantul

Concluzii

Dimensiunea teritorială evidențiază faptul că integrarea europeană produce efecte diferențiate în funcție de resursele, poziția geografică, infrastructura și capacitatea instituțională a teritoriilor. Coeziunea teritorială nu presupune uniformizarea regiunilor, ci reducerea dezavantajelor evitabile, îmbunătățirea accesului la servicii și oportunități și valorificarea capitalului specific fiecărui loc. Abordarea bazată pe specificul teritoriului impune, prin urmare, corelarea investițiilor cu nevoile funcționale, actorii locali și efectele distributive, iar evaluarea trebuie să combine indicatori economici, sociali, de accesibilitate, mediu și guvernanță.

Politica de coeziune transformă acest obiectiv în programe, fonduri și instrumente teritoriale integrate, însă eficacitatea sa nu poate fi dedusă din volumul finanțării sau rata de absorbție. Rezultatele depind de calitatea programării, capacitatea administrativă, parteneriat, guvernanță multinivel și sustenabilitatea investițiilor. Regiunile și autoritățile locale devin astfel actori ai integrării europene, nu simpli beneficiari ai resurselor. Europenizarea teritorialității poate crea noi arii funcționale și forme de cooperare, dar valoarea acestora trebuie demonstrată prin îmbunătățirea serviciilor, conectivității, capacității instituționale și participării, nu prin adoptarea formală a unor structuri sau concepte europene.

Cooperarea teritorială europeană conferă integrării o expresie concretă în regiunile de frontieră. Interreg, structurile comune de cooperare și instrumentele pentru reducerea obstacolelor juridice și administrative permit coordonarea infrastructurilor, serviciilor, datelor și răspunsurilor la riscuri comune. Valoarea adăugată transfrontalieră există numai atunci când intervenția produce rezultate care nu ar putea fi obținute la fel de eficient prin acțiuni naționale separate. De aceea, proiectele trebuie evaluate prin funcționalitatea serviciilor comune, obstacolele eliminate, continuitatea rețelelor și capacitatea instituțiilor de a menține rezultatele după încetarea finanțării.

Pentru Republica Moldova, dimensiunea teritorială a integrării europene presupune corelarea dezvoltării regionale cu pregătirea pentru politica de coeziune și valorificarea cooperării cu România și Ucraina. Participarea la Interreg NEXT oferă nu numai acces la resurse, ci și un cadru de învățare privind programarea, parteneriatul, monitorizarea, achizițiile și evaluarea. Pregătirea durabilă presupune consolidarea autorităților regionale și locale, dezvoltarea sistemelor de date, proiectarea intervențiilor la scara teritorială adecvată și transformarea experienței proiectelor transfrontaliere în proceduri și capacități instituționale permanente. Astfel, integrarea teritorială devine efectivă atunci când investițiile europene contribuie simultan la reducerea disparităților, consolidarea conectivității, furnizarea unor servicii publice accesibile și creșterea capacității comunităților de a participa la dezvoltarea europeană.

Aplicație de seminar: proiectarea și evaluarea unei intervenții teritoriale integrate

Studenții formează echipe interdisciplinare și selectează o problemă cu dimensiune teritorială relevantă pentru Republica Moldova: accesul rural la sănătate, mobilitatea într-o arie urbană funcțională, managementul riscului în bazinul Prutului, conectivitatea digitală, patrimoniul sau cooperarea universitară. Echipa delimitează teritoriul prin date și fluxuri, identifică actorii și competențele, compară cel puțin două opțiuni și construiește logica *„problemă – mecanism – activitate – realizare – rezultat – impact”*. Fiecare echipă pregătește o hartă, un tabel de indicatori, o matrice a riscurilor și o schiță de parteneriat. Juriștii verifică temeiul, achizițiile și acordurile; jurnaliștii verifică afirmațiile și pregătesc comunicarea; matematicienii examinează ponderile și sensibilitatea; informaticienii propun arhitectura datelor și securitatea. Echipa prezintă valoarea adăugată europeană, sustenabilitatea și modul în care participarea comunității influențează soluția.

Produs de învățare

Dosar teritorial de 5–7 pagini, care conține: definirea problemei; justificarea teritoriului funcțional; harta actorilor; analiza datelor și limitelor; două scenarii; instrumentul de politică sau programul de cooperare; indicatorii; distribuția beneficiilor și costurilor; riscurile juridice, financiare, sociale, de mediu și digitale; planul de sustenabilitate; concluzia argumentată. Anexele includ sursele, metadatele, harta și matricea de responsabilitate.

Subiecte de autoevaluare

1. Definiți coeziunea teritorială și transformați conceptul într-o definiție operațională pentru un teritoriu rural sau urban. Construiți un set de indicatori, justificați unitatea de analiză și discutați normalizarea, ponderile, datele lipsă, analiza de sensibilitate și limitele inferenței.

2. Analizați politica de coeziune ca sistem de programare, investiții și guvernanță. Delimitați fondurile, cofinanțarea, parteneriatul, condițiile favorizante, monitorizarea și evaluarea și explicați cum pot fi estimate adiționalitatea, efectul de inerție, deplasarea, pierderile și efectele de propagare ale unei intervenții.
3. Comparați regiunea administrativă, statistică, funcțională și identitară. Utilizați conceptul de europenizare a teritorialității pentru a explica apariția unei zone metropolitane sau a unei investiții teritoriale integrate și identificați presiunile de adaptare, punctele de veto, beneficiile, conflictele și mecanismele de responsabilizare.
4. Evaluați un proiect Interreg prin cele șase dimensiuni: integrare, inovare, rețea, planificare, guvernanță și funcționalitate. Stabiliți teoria schimbării, rezultatul cu adevărat comun, obstacolul de frontieră redus, adiționalitatea cooperării și condițiile de continuitate după încheierea finanțării.
5. Elaborați o propunere aplicată Republicii Moldova în cadrul Interreg NEXT România–Republica Moldova sau Bazinul Mării Negre. Verificați teritoriul, eligibilitatea, partenerii, competențele, bugetul, datele, indicatorii, riscurile, valoarea adăugată, sustenabilitatea și posibilitatea transferului instituțional.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, pp. 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT
2. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1060 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and related instruments. Official Journal of the European Union, L 231, pp. 159–706. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj
3. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1058 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund. Official Journal of the European Union, L 231, pp. 60–93. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj
4. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1059 on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund

and external financing instruments. *Official Journal of the European Union*, L 231, pp. 94–158. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj

5. Ministers responsible for Spatial Planning, Territorial Development and/or Territorial Cohesion. (2020). Territorial Agenda 2030: A future for all places. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_en.pdf
6. MEDEIROS, E. (2016). Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? Finisterra, 51(103), pp. 89–112. https://doi.org/10.18055/Finis7940
7. HAVLÍK, V. (2023). The power of ideas: The territorial dimension of EU Cohesion Policy and its impact on EU multi-level governance. European Journal of Spatial Development, 20(2), pp. 1–21. https://doi.org/10.5281/zenodo.7716056
8. MEDEIROS, E., SCOTT, J., FERREIRA, R., BOIJMANS, P., VERSCHELDE, N., GUILLERMO-RAMÍREZ, M., GYULA, O., PEYRONY, J., & SOARES, A. (2024). European territorial cooperation towards territorial cohesion? Regional Studies, 58(8), pp. 1518–1529. https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2226698
9. MEDEIROS, E., ZAUCHA, J., & CIOŁEK, D. (2023). Measuring territorial cohesion trends in Europe: A correlation with EU Cohesion Policy. European Planning Studies, 31(9), pp. 1868–1884. https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2143713
10. European Commission. (2022, December 2). EU Cohesion Policy: Over €530 million for territorial cooperation including Ukraine and Moldova in 2021–2027. *Inforegio*. https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/12-02-2022-eu-cohesion-policy-over-eur530-million-for-territorial-cooperation-including-ukraine-and-moldova-in-2021-2027_en
11. European Commission. (2024). Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2776/264833
12. BARCA, F., MCCANN, P., & RODRÍGUEZ-POSE, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), pp. 134–152. https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x
13. HAVLÍK, V. (2020). Europeanization as the reterritorialization of the state: Towards conceptual clarification. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(5), pp. 1288–1306. https://doi.org/10.1111/jcms.13031
14. European Commission. (2021). EU border regions: Living labs of European integration (COM(2021) 393 final).

15. MERTENS, P., & UNFRIED, M. (2024). Dossier 1: European cross-border impact assessment and cohesion policy for border regions. In: *Cross-Border Impact Assessment* 2024. ITEM, Maastricht University.
16. BÖHM, H. (2023). Reinforcing territorial cooperation and addressing challenges on European integration: *Final report*. European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
17. ROCHESKA, S., ANGELESKI, M., MILEVSKA, M., & KOSTOSKA, O. (2014). Territorial cohesion and regional development in the context of EU integration: The case of Macedonia. *Eastern Journal of European Studies*, 5(1), pp. 67–77.
18. HAVLÍK, V. (2023). The Europeanization of territoriality and its limits: The territorial dimension of EU cohesion policy and its varying implementation. *European Planning Studies*, 31(4), pp. 802–821. https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2091407
19. European Parliament & Council of the European Union. (2025). Regulation (EU) 2025/925 of 7 May 2025 on a Border Regions' instrument for development and growth (BRIDGEforEU). *Official Journal of the European Union*. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/925/oj
20. IAMMARINO, S., RODRÍGUEZ-POSE, A., & STORPER, M. (2019). Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19(2), pp. 273–298. https://doi.org/10.1093/jeg/lby021

Tema 11. TRANZIȚIA ECOLOGICĂ, SECURITATEA ENERGETICĂ ȘI TRANSFORMAREA DIGITALĂ A UNIUNII EUROPENE

Termeni-cheie: *neutralitate climatică; Pactul verde european; decarbonizare; securitate energetică; autonomie strategică deschisă; eficiență energetică; energie din surse regenerabile; tranziție verde și digitală; rețea electrică inteligentă; justiție energetică.*

Unități de conținut

1. Fundamentele juridice, strategice și analitice ale tranziției ecologice europene: neutralitate climatică, decarbonizare, economie circulară și tranziție echitabilă.
2. Securitatea energetică și autonomia strategică deschisă a Uniunii Europene: diversificare, eficiență, electrificare, interconectare și gestionarea noilor dependențe.
3. Transformarea digitală a sistemului energetic european: rețele inteligente, date, inteligență artificială, flexibilitate, comunități energetice și securitate cibernetică.
4. Tranziția verde și digitală, competitivitatea și reziliența în procesul integrării europene.
5. Relevanța tranziției ecologice, energetice și digitale pentru Republica Moldova: aliniere la *acquis-ul UE*, modernizarea infrastructurii, consolidarea capacității instituționale și protecția consumatorilor.

Abilități

– definește și delimitează neutralitatea climatică, decarbonizarea, tranziția ecologică, economia circulară, securitatea energetică, reziliența și autonomia strategică deschisă;
– identifică temeiurile juridice, obiectivele și principalele instrumente europene în domeniul climei, energiei și digitalizării sistemului energetic;
– explică relația dintre securitatea aprovizionării, accesibilitatea prețurilor, sustenabilitate, flexibilitatea rețelelor și reducerea dependențelor externe;
– analizează lanțurile valorice ale tehnologiilor curate și distinge dependențele gestionabile de vulnerabilitățile strategice care necesită intervenție publică;
– evaluează funcțiile și riscurile rețelelor inteligente, contoarelor inteligente, spațiilor de date energetice, inteligenței artificiale și modelelor digitale dinamice;
– examinează efectele sociale, teritoriale și profesionale ale tranziției și formulează măsuri pentru reducerea sărăciei energetice și dezvoltarea competențelor;

Responsabilitate și autonomie. Studentul verifică temeiul juridic, data și statutul documentelor, separă obiectivele de rezultate și promisiunile de efectele măsurate, declară ipotezele și limitele datelor, compară alternativele și evită concluziile deterministe. În activitățile individuale și de grup, studentul utilizează autonom surse oficiale și științifice, evaluează distribuția costurilor și beneficiilor, protejează datele și formulează recomandări compatibile cu drepturile fundamentale, securitatea energetică și sustenabilitatea pe termen lung.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, lectură ghidată, analiză de regulament și comunicare europeană, studiu de caz, cartografierea lanțului valoric, interpretarea indicatorilor, scenarii energetice, modelarea fluxurilor, audit de date, analiză de risc, dezbatere, simularea unui consiliu energetic local și aplicații interdisciplinare pentru drept, jurnalism, economie, matematică, informatică, inginerie, educație și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Tranziția ecologică, securitatea energetică și transformarea digitală trebuie analizate ca dimensiuni interdependente ale unei restructurări profunde a economiei și guvernanței Uniunii Europene. După examinarea integrării economice, a politicilor sociale și a coeziunii teritoriale în temele precedente, prezenta unitate urmărește modul în care UE transformă obiectivele climatice în norme juridice, investiții, capacități industriale, infrastructuri reziliente și mecanisme de protecție socială. Pactul verde european nu reprezintă doar o politică de mediu, ci un cadru de transformare care conectează neutralitatea climatică, decarbonizarea, eficiența energetică, economia circulară, inovarea și competitivitatea. În această perspectivă, tranziția ecologică nu se reduce la substituirea combustibililor fosili cu surse regenerabile, ci presupune modificarea proceselor de producție și consum, modernizarea clădirilor și transporturilor, adaptarea rețelelor, reorganizarea lanțurilor valorice și integrarea criteriilor de sustenabilitate în deciziile publice și private. Eficacitatea sa depinde nu numai de ambiția obiectivelor, ci și de coerența instrumentelor, mobilizarea resurselor, capacitatea instituțională și producerea unor rezultate nete, măsurabile și distribuite echitabil.

Relația dintre decarbonizare și securitatea energetică este complexă. Reducerea dependenței de combustibili fosili importați poate consolida autonomia strategică deschisă și reziliența Uniunii, însă electrificarea și dezvoltarea tehnologiilor curate creează necesități suplimentare privind rețelele, stocarea, materiile prime critice, semiconductoarele, echipamentele, programele informatice și competențele specializate. Vechile dependențe energetice pot fi astfel înlocuite cu noi vulnerabilități tehnologice, industriale și digitale. Transformarea digitală oferă instrumente esențiale pentru gestionarea acestei complexități, precum rețelele inteligente, contoarele digitale, spațiile de date energetice, inteligența artificială și modelele digitale dinamice pot optimiza producția și consumul, integra sursele regenerabile și crește flexibilitatea sistemului. Totodată, aceste tehnologii generează riscuri privind securitatea cibernetică, protecția datelor, interoperabilitatea, dependența de furnizori și atribuirea responsabilității pentru deciziile automatizate. Din acest motiv, performanța tehnică nu poate fi separată de legalitate, securitate, transparență, supraveghere umană și posibilitatea contestării. În același timp, tranziția trebuie evaluată prin prisma justiției energetice, deoarece distribuirea costurilor și beneficiilor, accesibilitatea prețurilor, protecția consumatorilor vulnerabili, participarea comunităților și adaptarea competențelor profesionale constituie condiții ale legitimității și sustenabilității sale.

În cazul Republicii Moldova, această abordare evidențiază faptul că apropierea de Uniunea Europeană nu poate fi redusă la transpunerea formală a acquis-ului UE. Convergența presupune modernizarea infrastructurii, integrarea piețelor și intercone-

xiunilor, consolidarea autorităților și a regulatorului, dezvoltarea sistemelor de date, protejarea consumatorilor și formarea capitalului uman. Tema oferă, astfel, instrumentele necesare pentru evaluarea tranziției ecologice, energetice și digitale ca proces coerent de transformare instituțională și structurală, în care securitatea, competitivitatea, sustenabilitatea și echitatea trebuie proiectate și monitorizate împreună.

11.1. Fundamentele juridice, strategice și analitice ale tranziției ecologice europene: neutralitate climatică, decarbonizare, economie circulară și tranziție echitabilă

Tranziția ecologică desemnează transformarea coordonată a producției, consumului, infrastructurilor și instituțiilor pentru reducerea presiunii asupra climei, ecosistemelor și resurselor. Conceptul este mai larg decât decarbonizarea. Decarbonizarea urmărește diminuarea emisiilor de gaze cu efect de seră și a intensității carbonului; tranziția ecologică include, suplimentar, adaptarea la schimbările climatice, protecția biodiversității, prevenirea poluării, economia circulară, utilizarea eficientă a resurselor și distribuția echitabilă a costurilor. Neutralitatea climatică reprezintă starea în care emisiile antropice reziduale sunt echilibrate prin absorbții durabile, fără a transforma compensarea într-un substitut pentru reducerea reală a emisiilor.

Temeiul juridic al tranziției ecologice și energetice derivă din principiul integrării cerințelor de protecție a mediului în politicile Uniunii, din articolele 191–193 TFUE privind politica de mediu și din articolul 194 TFUE privind energia. În aceste domenii, competența este partajată, deoarece UE stabilește obiective, standarde și mecanisme comune, iar statele membre păstrează atribuții importante privind mixul energetic, autorizarea, infrastructura și implementarea. Această distribuție a competențelor explică diferențele de ritm și cost dintre state. Analiza juridică trebuie, prin urmare, să identifice actul aplicabil, nivelul competent, marja de apreciere națională, mecanismele de control și drepturile persoanelor afectate [1].

Legea europeană a climei consacră obiectivul obligatoriu al neutralității climatice până în 2050 și reducerea netă a emisiilor cu cel puțin 55% până în 2030, comparativ cu 1990. În 2026, cadrul a fost completat printr-o țintă intermediară obligatorie de reducere netă cu 90% până în 2040. Cele trei repere – 2030, 2040 și 2050 – funcționează ca o traiectorie, nu ca termene izolate. Ele oferă predictibilitate investițiilor, dar necesită politici sectoriale, bugete de carbon, monitorizare și mecanisme corective. O țintă juridică produce efect numai dacă este convertită în standarde, infrastructuri, finanțare și responsabilități verificabile [2; 3].

Pactul verde european reprezintă cadrul strategic care leagă politica climatică de energie, industrie, mobilitate, agricultură, finanțe, cercetare și coeziune, care nu

este un singur act juridic, ci un program de transformare realizat prin regulamente, directive, investiții, instrumente de piață și coordonare. Pachetul „*Pregătiți pentru 55*" a consolidat această logică prin reformarea comercializării certificatelor de emisii, standarde sectoriale, mecanisme la frontieră, reguli pentru energie regenerabilă și eficiență. Din punct de vedere analitic, fiecare instrument trebuie evaluat după temei, actor, grup-țintă, semnal economic, cost administrativ, rezultat măsurabil și efecte distributive [4]. Un amestec coerent de politici combină instrumente de reglementare, preț, investiție, inovare și informare. Standardele stabilesc praguri minime; prețul carbonului internalizează o parte din costul climatic; investițiile publice reduc riscurile infrastructurilor cu perioadă lungă de recuperare; cercetarea și achizițiile publice stimulează tehnologiile; etichetarea și datele facilitează alegerile. Niciun instrument nu este suficient izolat. Un preț ridicat fără alternative poate amplifica sărăcia energetică; o subvenție fără standarde poate finanța tehnologii ineficiente; o interdicție fără capacitate de implementare poate produce neconformitate și pierderea încrederii.

Energia din surse regenerabile și eficiența energetică au funcții distincte. Regenerabilele modifică structura ofertei, în timp ce eficiența reduce energia necesară pentru același serviciu – încălzire, iluminat, mobilitate sau producție. Principiul „*eficiența energetică înainte de toate*" cere compararea investiției în ofertă cu măsurile de reducere a cererii, flexibilitate și renovare. Directivele revizuite din 2023 stabilesc obiective mai ambițioase și cer integrarea energiei regenerabile în electricitate, încălzire, răcire, industrie și transport. Pentru evaluare, ponderea regenerabilelor trebuie completată cu date privind capacitatea rețelei, costul sistemic, stocarea și reducerea efectivă a emisiilor [7].

Economia circulară urmărește menținerea valorii produselor, componentelor și materialelor prin durabilitate, reparare, reutilizare, remanufacturare și reciclare. Ea este esențială pentru tranziția energetică deoarece turbinele, panourile, bateriile, cablurile și echipamentele digitale consumă materiale și creează fluxuri viitoare de deșeuri. Circularitatea nu se reduce la rata de reciclare: proiectarea, trasabilitatea materialelor, pieţele secundare și responsabilitatea producătorului sunt decisive. În absența lor, tehnologiile curate pot muta presiunea de la combustibili spre extracție minerală și deșeuri electronice.

Cătălin Gheorghe și co-autorii, analizând datele celor 27 de state membre pentru perioada 2015–2023, evidențiază rolul intensității cercetării-dezvoltării și al resurselor umane calificate în performanța sustenabilității. Autorii constată că utilizarea circulară a materialelor și productivitatea resurselor susțin competitivitatea pe termen lung, în timp ce progresul regenerabilelor rămâne inegal. Rezultatele indică faptul că infrastructura, specializarea tehnologică și capacitatea de absorbție condiționează vi-

teza tranziției, astfel încât o politică uniformă poate necesita sprijin diferențiat [16]. O decizie robustă compară costul imediat al schimbării cu costul viitor al inacțiunii, riscul de active depreciate, efectele asupra sănătății și securității și flexibilitatea de adaptare. Scenariile trebuie să facă vizibile ipotezele privind prețurile, cererea, tehnologia și comportamentul. Un alt risc este efectul de recul, deoarece creșterea eficienței reduce costul unui serviciu și poate stimula utilizarea sa, anulând o parte din economii. De exemplu, o clădire renovată poate fi încălzită la o temperatură mai ridicată, iar un vehicul eficient poate fi utilizat mai mult. Efectul nu invalidează eficiența, dar cere măsurarea consumului real și combinarea tehnologiei cu tarife, informare și proiectare urbană. În mod similar, electrificarea produce beneficii climatice numai dacă electricitatea devine progresiv mai curată și rețeaua poate integra cererea suplimentară.

Tranziția echitabilă introduce trei dimensiuni:

1) *justiția distributivă* întreabă cine suportă costurile și cine primește beneficiile;
2) *justiția procedurală* verifică participarea și accesul la informații;
3) *justiția de recunoaștere* examinează dacă politicile înțeleg nevoile grupurilor diferite.

Sărăcia energetică nu este doar venit scăzut, dar interacțiunea dintre venit, preț, calitatea locuinței, acces la servicii și capacitatea de a investi. Măsurile trebuie să combine protecția imediată cu renovarea, accesul la tehnologii și servicii de consiliere.

Marguerite Culot și Katy Wiese critică reducerea tranziției echitabile la compensarea sectoarelor carbon-intensive și argumentează pentru o abordare mai largă a muncii, competențelor, îngrijirii și inegalităților. Această perspectivă este utilă deoarece locurile de muncă pierdute și create nu coincid geografic, temporal sau profesional. Numărul locurilor noi nu demonstrează automat echitatea: contează calitatea, accesul, formarea, mobilitatea și protecția lucrătorilor. Politica trebuie să anticipeze tranzițiile profesionale, nu doar să intervină după pierderea ocupării [12]. Politica climatică trebuie să distingă atenuarea de adaptare. Atenuarea reduce cauzele schimbărilor climatice prin diminuarea emisiilor și creșterea absorbțiilor; adaptarea reduce expunerea și vulnerabilitatea la efectele deja inevitabile. Cele două dimensiuni se pot susține, dar pot intra și în tensiune. Aerul condiționat protejează sănătatea în timpul valurilor de căldură, însă poate majora consumul și vârful de sarcină; barajele pot asigura apă și flexibilitate, dar modifica ecosisteme. O măsură robustă verifică riscul de maladaptare, adică reducerea unui risc pe termen scurt cu amplificarea altuia sau transferarea sa către alt grup ori teritoriu. Analiza include clima viitoare, nu doar condițiile istorice, și preferă soluții flexibile, reversibile și bazate pe natură atunci când sunt adecvate.

Contabilitatea carbonului solicită definirea frontierei și evitarea dublei numărări. Emisiile teritoriale apar în interiorul jurisdicției; amprenta de consum include emisiile încorporate în importuri; emisiile directe provin din sursa controlată, iar cele indirecte din electricitate, materiale și lanțul de aprovizionare. O fabrică poate raporta reducerea emisiilor locale după externalizarea unei etape, fără scădere globală. Acest fenomen, asociat cu relocarea emisiilor, justifică utilizarea datelor de ciclu de viață și a instrumentelor care tratează diferențele de carbon între produse. Totuși, estimările conțin incertitudini privind tehnologia furnizorului, transportul și alocarea emisiilor între produse. Concluzia trebuie să indice metoda și marja, nu doar cifra finală.

Finanțarea sustenabilă încearcă să orienteze capitalul către activități compatibile cu tranziția și să reducă prezentarea înșelătoare a investițiilor drept „*verzi*". Clasificarea unei activități nu echivalează cu aprobarea morală a unei firme și nici cu garanția profitabilității; ea arată contribuția la un obiectiv și respectarea unor garanții. Evaluarea trebuie să distingă investiția care transformă o activitate de cea care doar îmbunătățește marginal performanța, precum și finanțarea unui activ de performanța întregii organizații. Indicatorii prospectivi, planurile de tranziție, cheltuielile de capital și verificarea independentă sunt mai informative decât declarațiile generale [2].

Protecția biodiversității nu este un obiectiv secundar al politicii climatice. Amplasarea parcurilor eoliene, hidrocentralelor, liniilor și culturilor energetice poate afecta habitate, soluri și apă. Evaluarea trebuie să compare alternativele de localizare, cumulul proiectelor și măsurile de evitare înaintea compensării. Soluțiile bazate pe natură pot susține adaptarea și absorbțiile, dar rezultatele depind de permanență, monitorizare și drepturile asupra terenului. Plantarea unui număr de arbori nu demonstrează stocarea durabilă a carbonului dacă supraviețuirea, incendiile sau schimbarea utilizării terenului nu sunt incluse. Coerența ecologică cere ca reducerea emisiilor să nu fie obținută prin degradarea altor componente ale mediului.

Absorbțiile de carbon au rol complementar, nu substitut pentru decarbonizarea rapidă. Pădurile, solurile și tehnologiile de captare diferă prin cost, permanență, reversibilitate și maturitate. O tonă absorbită temporar nu este echivalentă cu evitarea unei emisii fosile care ar rămâne în atmosferă foarte mult timp. Contabilitatea trebuie să includă riscul de pierdere, consumul energetic, transportul și stocarea. Prioritatea este reducerea emisiilor la sursă; absorbțiile sunt rezervate emisiilor reziduale dificil de eliminat și trebuie supuse verificării, raportării și responsabilității pe termen lung [2].

Evaluarea circularității trebuie să distingă fluxul de material de valoarea funcțională păstrată. Reciclarea unui produs în material de calitate inferioară poate crește rata raportată, dar reduce posibilitatea utilizării ulterioare. Indicatorii relevanți includ durata de viață, reparabilitatea, conținutul reciclat, randamentul recuperării și substituirea ma-

teriei prime virgine. Pașaportul digital al produsului poate susține trasabilitatea, dacă datele sunt standardizate, verificate și accesibile actorilor îndreptățiți. Proiectarea pentru dezasamblare și responsabilitatea producătorului trebuie integrate de la început, deoarece costul recuperării este determinat în mare măsură în faza de proiectare.

Tabelul 1. Matrice pentru analiza unei măsuri de tranziție ecologică

Element	Întrebarea principală	Indicatori sau dovezi	Risc de interpretare
Obiectiv climatic	Ce emisii, sector și termen sunt vizate?	tCO_2e, intensitate, buget de carbon, traiectorie	Ținta agregată ascunde transferuri între sectoare.
Instrument	Prin ce mecanism se schimbă comportamentul?	standard, preț, investiție, achiziție, informare	Măsura este confundată cu rezultatul.
Sistem și ciclu de viață	Unde apar emisiile și consumul de resurse?	producție, utilizare, transport, deșeuri, importuri	Frontiera analizei este prea îngustă.
Echitate	Cine plătește, cine beneficiază și cine participă?	venit, preț, acces, ocupare, consultare	Media ascunde gospodării și regiuni vulnerabile.
Implementare	Există instituții, date, competențe și control?	buget, personal, termene, conformitate, evaluare	Adoptarea normei este tratată drept impact.

11.2. Securitatea energetică și autonomia strategică deschisă a Uniunii Europene: diversificare, eficiență, electrificare, interconectare și gestionarea noilor dependențe

„*Securitatea energetică*” este capacitatea unui sistem de a furniza servicii energetice suficiente, accesibile și fiabile, de a absorbi șocuri și de a se adapta fără deteriorarea disproporționată a economiei, sănătății și coeziunii sociale. Conceptul depășește „*securitatea aprovizionării*”, care se concentrează asupra volumelor și continuității fizice. O analiză completă include disponibilitatea, accesibilitatea prețului, fiabilitatea infrastructurii, sustenabilitatea, flexibilitatea, securitatea cibernetică și echitatea. Independența absolută nu este necesară și nici realistă; vulnerabilitatea depinde de concentrarea furnizorilor, substituibilitate, stocuri, interconexiuni și capacitatea de reacție.

Integrarea energetică europeană s-a bazat mult timp pe piață, interdependență și infrastructuri transfrontaliere. Această logică a creat eficiență, dar a permis și concentrarea unor dependențe. Crizele gazului din 2006 și 2009, anexarea Crimeii în 2014,

volatilitatea prețurilor și invazia rusă în Ucraina din 2022 au transformat energia într-o problemă de securitate și putere. Planul REPowerEU a grupat răspunsul în trei direcții: economisirea energiei, diversificarea aprovizionării și accelerarea energiei curate. Importanța planului constă în legarea măsurilor de urgență de transformarea structurală [5].

Diversificarea are mai multe niveluri:

- *diversificarea furnizorilor* - reduce dependența de un actor;
- *diversificarea rutelor* și *interconectoarelor* - limitează riscul unui punct unic de eșec;
- *diversificarea purtătorilor de energie* - combină electricitate, gaze, căldură, combustibili regenerabili și stocare;
- *diversificarea tehnologică* evită dependența de o singură soluție.

Numărul furnizorilor nu este suficient: trebuie analizate corelația riscurilor, stabilitatea politică, contractele, capacitatea logistică, concentrarea proprietății și posibilitatea substituției în intervalul relevant.

Jaden Kim și co-autorii arată că tranziția verde poate avea un efect net pozitiv asupra securității energetice prin reducerea dependenței de combustibili fosili. Totuși, efectul favorabil este condiționat de investiții în rețele, stocare, flexibilitate, inovare și diversificarea partenerilor. Autorii subliniază că securitatea nu este produsul automat al creșterii ponderii regenerabilelor, deoarece vulnerabilitățile se mută spre capacități de producție, materii prime și tehnologii, iar politica trebuie să anticipeze această schimbare [13]. Eficiența energetică este o resursă de securitate deoarece reduce volumul care trebuie importat, produs și transportat. Reducerea consumului de vârf limitează presiunea asupra rețelei și prețurilor, iar renovarea clădirilor diminuează expunerea gospodăriilor. Economisirea de urgență și eficiența structurală nu trebuie confundate. Prima presupune modificări temporare de comportament; a doua necesită investiții, standarde și tehnologii care reduc consumul pentru același serviciu. Evaluarea trebuie să distingă economiile estimate de cele măsurate și să corecteze influența vremii, producției și prețurilor.

Electrificarea înlocuiește utilizarea directă a combustibililor fosili cu electricitate în transport, încălzire și procese industriale. Beneficiile depind de decarbonizarea producției și de extinderea coordonată a rețelei. Pompele de căldură, vehiculele electrice și electrolizoarele pot crește flexibilitatea dacă sunt controlabile, dar pot amplifica vârfurile dacă sunt conectate fără semnale și infrastructură. Planificarea trebuie să combine prognoza cererii, extinderea capacității, stocarea, tarifele dinamice, protecția consumatorilor și soluțiile locale.

Interconectarea transformă diversitatea națională într-o resursă comună. Fluxurile transfrontaliere permit utilizarea complementarității dintre vânt, soare, hidro-

energie, stocare și profiluri de consum. Totuși, interconectarea poate transmite și șocuri, iar dependența de importuri în ore critice poate deveni vulnerabilitate. Securitatea unui sistem integrat presupune reguli comune, coordonarea operatorilor, capacitate de rezervă, planuri de urgență și solidaritate. Indicatorul relevant nu este doar capacitatea nominală, ci disponibilitatea efectivă și utilizarea în condiții de stres.

Stocarea și flexibilitatea gestionează diferența dintre producția variabilă și cerere. Bateriile oferă răspuns rapid, hidrocentralele cu acumulare gestionează intervale mai lungi, stocarea termică reduce vârfurile, iar hidrogenul poate avea rol în anumite procese greu de electrificat. Nicio tehnologie nu este universală. Alegerea se face după durată, putere, randament, cost, localizare, materiale, siguranță și utilizări alternative. Flexibilitatea cererii poate fi mai ieftină decât construirea unor capacități rareori utilizate, dar necesită date, automatizare și reguli care protejează consumatorul.

Tomás Gutiérrez Roa identifică o transformare a discursului european de securitate energetică în perioada 2003–2024. După 2022, accentul se deplasează de la vulnerabilitate și funcționarea pieței către reziliență structurală, autonomie strategică și sustenabilitate. Autorul evidențiază însă persistența asimetriilor interne și a ambiguității strategice. Această observație impune separarea discursului de capacitate: invocarea autonomiei nu demonstrează existența producției, infrastructurii, stocurilor sau coordonării necesare [14].

„Autonomia strategică deschisă” desemnează capacitatea Uniunii de a decide și acționa în domenii esențiale, menținând cooperarea și schimburile internaționale. „*Deschisă*” exclude autarhia; „*strategică*” cere prioritizarea dependențelor care pot fi transformate în constrângere; „*autonomie*” presupune opțiuni reale. În energie, conceptul se aplică furnizorilor, infrastructurii, tehnologiilor, datelor și competențelor. O politică credibilă nu urmărește producerea internă a tuturor bunurilor, ci reducerea dependențelor unilaterale și dezvoltarea alternativelor.

Tranziția creează noi dependențe față de litiu, cobalt, nichel, grafit, pământuri rare, siliciu de puritate ridicată, semiconductori și echipamente. Vulnerabilitatea nu se află doar la extracție; rafinarea, prelucrarea, componentele, proprietatea intelectuală, software-ul și mentenanța pot constitui puncte critice. Regulamentul privind materiile prime critice și Regulamentul privind industria cu emisii nete zero urmăresc diversificarea, reciclarea, capacitățile de procesare și producția tehnologiilor curate. Eficiența lor depinde de autorizare, finanțare, competențe, acceptare locală și coordonarea cu politica de mediu [10]. Francesco Crespi și co-autorii resping alegerea simplistă dintre decarbonizare și autonomie. Analiza lor asupra lanțurilor fotovoltaice și bateriilor arată că dependențele sunt eterogene la nivel de produs și etapă. Autorii propun intervenții selective: dezvoltarea capacității acolo unde dependența

este ridicată și modernizarea este plauzibilă; diversificare, parteneriate sau stocuri acolo unde capacitatea internă nu poate fi construită eficient; protejarea avantajelor existente și monitorizarea vulnerabilităților emergente [15]. Acest cadru poate fi transformat într-o matrice cu două axe: dependență și potențial de modernizare. O dependență ridicată nu justifică automat subvenția producției interne. Dacă piața este foarte concentrată, produsul este sistemic și Uniunea are cunoștințe relevante, sprijinul pentru inovare și extindere poate fi justificat. Dacă tehnologia este matură, costul intern este prohibitiv și există furnizori multipli, diversificarea și contractele pe termen lung pot fi mai robuste. Evaluarea trebuie să includă costul alternativ și riscul capturării politicii de interese sectoriale.

Giulia Cretti și co-autorii subliniază dimensiunea externă a securității energetice. Parteneriatele pentru energie curată trebuie să combine infrastructura, finanțarea, standardele, transferul de competențe și beneficii pentru țările partenere. În caz contrar, UE poate înlocui o dependență cu alta sau poate externaliza costuri sociale și ecologice. Cooperarea credibilă cere transparența contractelor, evaluarea impactului, standarde de sustenabilitate și evitarea concentrării rutelor și furnizorilor [18].

„*Justiția energetică*” este parte a securității. Un sistem poate avea suficiente volume și totuși să fie nesigur pentru gospodăriile care nu își permit serviciile. Accesibilitatea trebuie evaluată prin ponderea cheltuielilor energetice în venit, restanțe, restrângerea consumului, calitatea locuinței și accesul la investiții. Plafonările generale pot proteja pe termen scurt, dar sunt costisitoare și reduc semnalele de economisire. Sprijinul țintit, renovarea, tarifele sociale și consilierea pot combina protecția cu transformarea structurală.

„*Reziliența*” include prevenire, absorbție, recuperare și adaptare. Sistemul trebuie analizat prin scenarii de întrerupere fizică, atac cibernetic, secetă, val de căldură, prețuri extreme și indisponibilitatea unei componente. Redundanța, rezervele și stocurile au costuri; optimizarea exclusivă pentru eficiență poate elimina marjele de siguranță. Decizia robustă justifică nivelul de rezervă după probabilitate, impact, durata restabilirii și consecințele pentru serviciile esențiale. Funcționarea pieței influențează securitatea. Prețul angro reflectă costul marginal al ultimei unități necesare și poate crește rapid când cererea este ridicată sau capacitatea ieftină lipsește. Acest semnal stimulează economisirea și investiția, dar volatilitatea extremă poate afecta gospodăriile și industriile înainte ca oferta să se adapteze. Contractele pe termen lung, acordurile de cumpărare a energiei, mecanismele de capacitate și rezervele strategice distribuie riscul diferit, care trebuie proiectate astfel încât să nu blocheze tehnologii cu emisii ridicate și să nu transfere costuri nejustificate. Analiza separă problema prețului pe termen scurt de problema adecvării sistemului și verifică dacă intervenția păstrează concurența și semnalele pentru flexibilitate.

Concentrarea furnizorilor poate fi măsurată prin ponderea principalului furnizor, indicele Herfindahl–Hirschman sau indicatori de rețea, dar nicio măsură nu surprinde singură vulnerabilitatea. Două surse pot depinde de aceeași rută, tehnologie sau decizie geopolitică; cinci furnizori pot fi mai puțin siguri decât doi furnizori stabili și substituibili. Diagnosticul combină concentrarea cu elasticitatea de substituție, timpul de înlocuire, stocurile, capacitatea portuară, compatibilitatea tehnică și puterea contractuală. Pentru materiile prime, trebuie analizată separat extracția, rafinarea și producția componentelor. Un scor agregat este util pentru comparație, dar decizia se ia la nivelul punctului critic și al scenariului de întrerupere.

Solidaritatea energetică transformă securitatea din problemă exclusiv națională în responsabilitate comună. Într-o criză, exportul, utilizarea interconectoarelor, alocarea capacității și protecția consumatorilor pot genera conflicte între state. Regulile prealabile reduc tentația măsurilor unilaterale, însă solidaritatea trebuie să fie operațională, precum fluxuri disponibile, compensare, proceduri, date și exerciții. O clauză politică fără infrastructură nu livrează energie, iar infrastructura fără acord privind prioritățile poate rămâne neutilizată. Evaluarea planului de urgență verifică scenariile, serviciile esențiale, grupurile protejate, comunicarea, coordonarea transfrontalieră și criteriile de revenire la piața normală [1].

Riscurile climatice afectează direct securitatea energetică. Seceta reduce hidroenergia și apa pentru răcire, temperaturile ridicate scad randamentul unor centrale și rețele, incendiile amenință liniile, iar furtunile produc avarii. Planificarea trebuie să utilizeze proiecții climatice, nu doar frecvențe istorice, și să examineze expunerea simultană a mai multor active. Diversitatea tehnologică poate reduce riscul, dar dacă toate componentele depind de aceeași infrastructură digitală sau rută, vulnerabilitatea persistă. Standardele de proiectare, mentenanța, amplasarea, asigurarea și recuperarea rapidă trebuie integrate în evaluarea investiției.

Diplomația energetică completează politica internă. Acordurile privind electricitatea, gazele, hidrogenul, materiile prime și tehnologiile trebuie evaluate prin compatibilitatea standardelor, stabilitatea relației, drepturile comunităților și beneficiul reciproc. Un memorandum nu echivalează cu o capacitate livrabilă: sunt necesare proiect, finanțare, autorizații, infrastructură și cumpărători. Transparența este importantă pentru evitarea contractelor care socializează riscul și privatizează câștigul. Parteneriatul durabil include dezvoltarea locală, formare, protecția mediului și posibilitatea revizuirii când condițiile se schimbă [5].

Prioritizarea consumului în criză este o decizie normativă, nu doar tehnică. Spitalele, apa, comunicațiile și încălzirea au funcții esențiale, dar criteriile trebuie stabilite înaintea incidentului și comunicate. Reducerea voluntară, contractele întreruptibile și rotația sarcinii au efecte diferite asupra firmelor și gospodăriilor. Planul

trebuie să protejeze viața și sănătatea, să evite discriminarea și să permită revizuirea rapidă a datelor greșite. Algoritmul de deconectare nu poate înlocui responsabilitatea autorității; ordinea, excepțiile, documentarea și calea de contestare trebuie definite juridic și testate prin exerciții.

Tabelul 2. Dimensiunile securității energetice și întrebările de diagnostic

Dimensiune	Întrebarea de diagnostic	Indicatori orientativi	Răspunsuri posibile
Disponibilitate	Există energie și capacitate în intervalul critic?	rezerve, stocuri, capacitate fermă, importuri	producție, diversificare, stocare, interconectare
Accesibilitate	Pot gospodăriile și firmele suporta costul?	preț, volatilitate, pondere în venit, restanțe	sprijin țintit, eficiență, contracte, concurență
Fiabilitate și reziliență	Poate sistemul absorbi și depăși șocul?	întreruperi, durată de restabilire, redundanță	rezerve, planuri, mentenanță, răspuns al cererii
Autonomie strategică	Dependența poate fi folosită pentru constrângere?	concentrare, substituibilitate, timp de înlocuire	capacități selective, parteneriate, stocuri
Sustenabilitate și justiție	Securitatea este compatibilă cu clima și echitatea?	emisii, poluare, sărăcie energetică, participare	regenerabile, renovare, protecție și consultare

11.3. Transformarea digitală a sistemului energetic european: rețele inteligente, date, inteligență artificială, flexibilitate, comunități energetice și securitate cibernetică

„*Transformarea digitală a energiei*" constă în integrarea senzorilor, comunicațiilor, platformelor de date și algoritmilor în infrastructura fizică. Sistemul devine cibernetic-fizic, deoarece măsurarea și decizia digitală influențează fluxuri reale de electricitate, căldură și combustibil. Digitalizarea poate crește vizibilitatea, flexibilitatea și eficiența, dar mărește suprafața de atac și dependența de software, furnizori și date. Prin urmare, ea trebuie evaluată simultan ca instrument climatic, infrastructură critică și sistem de drepturi.

Planul european de acțiune pentru digitalizarea sistemului energetic urmărește o piață durabilă, sigură cibernetic, transparentă și competitivă a serviciilor digitale, protejând confidențialitatea și suveranitatea datelor. Direcțiile includ infrastructura de schimb al datelor, controlul consumatorului asupra datelor, investițiile în rețele digitale, securitatea cibernetică și reducerea amprentei energetice a sectorului digital.

Digitalizarea nu este un scop autonom: ea trebuie să producă economii, integrarea regenerabilelor și servicii mai fiabile [6].

Rețeaua electrică inteligentă utilizează măsurare, comunicație bidirecțională și automatizare pentru coordonarea producției, transportului, distribuției, stocării și consumului. În sistemul tradițional, fluxul era predominant unidirecțional, de la centrale mari către consumatori. Producția distribuită și vehiculele electrice creează fluxuri variabile și bidirecționale. Operatorul are nevoie de date apropiate de timpul real pentru tensiune, congestie, defecte și prognoză, iar consumatorul poate răspunde la preț și semnale de sistem. Contorul inteligent măsoară consumul la intervale scurte și permite facturare mai precisă, tarife dinamice și participare la flexibilitate. Beneficiul depinde de accesul utilizatorului la date inteligibile și de posibilitatea reală de a modifica consumul. Tariful dinamic poate avantaja gospodăriile cu echipamente controlabile, dar poate expune gospodăriile rigide la volatilitate. Reglementarea trebuie să asigure informare, consimțământ unde este relevant, alternative contractuale, protecție împotriva deconectării și mecanisme de contestare.

Răspunsul consumului transformă cererea într-o resursă. O clădire, o pompă de căldură, un frigider industrial sau un vehicul electric poate deplasa temporar consumul fără pierderea serviciului. Agregatorii reunesc resurse mici și le oferă pe piață. Evaluarea trebuie să verifice suplimentaritatea, confortul, posibilitatea de retragere, remunerarea și securitatea comenzii. Flexibilitatea simulată pe hârtie nu este disponibilă dacă dispozitivele nu sunt conectate, utilizatorii nu participă sau comunicațiile eșuează. Inteligența artificială poate prognoza producția eoliană și solară, detecta anomalii, anticipa defecte, optimiza stocarea și gestiona congestia. Un model digital dinamic, numit adesea „geamăn digital", reproduce starea unei rețele pentru simularea scenariilor. Aceste instrumente pot reduce costuri, dar nu elimină incertitudinea. Datele incomplete, schimbarea condițiilor, atacurile, erorile de model și optimizarea după un obiectiv greșit pot genera decizii riscante. Supravegherea umană și testarea în condiții extreme rămân necesare.

Iryna Taranenko și co-autorii descriu sinergia dintre tranziția digitală și cea verde ca factor al competitivității europene, care evidențiază rolul rețelelor inteligente, inteligenței artificiale, modelelor digitale, platformelor de date și trasabilității lanțurilor valorice. Contribuția lor este relevantă pentru statele candidate deoarece arată că alinierea nu se reduce la adoptarea normelor, ci presupune infrastructură, competențe digitale, securitate cibernetică și ecosisteme de inovare [17]. Datele energetice au naturi diferite, precum măsurători de consum, stare a rețelei, tranzacții, prognoze, date meteorologice, informații comerciale și date personale. Guvernanța datelor stabilește cine colectează, în ce scop, cu ce calitate, pentru cât

timp, cine accesează și cine răspunde pentru eroare. Interoperabilitatea are nivel tehnic, semantic, organizațional și juridic. Două sisteme pot transmite fișiere, dar rămân neinteroperabile dacă folosesc unități, definiții sau drepturi de acces incompatibile.

Un spațiu european comun al datelor energetice urmărește schimbul controlat și standardizat pentru servicii noi. Condițiile esențiale sunt catalogarea, metadatele, identitatea participanților, permisiunile, jurnalizarea, portabilitatea și mecanismele de soluționare a litigiilor. Accesul deschis nu înseamnă acces nelimitat: datele personale, secretele comerciale și informațiile despre infrastructura critică necesită protecție diferențiată. Principiul minimizării cere colectarea numai a datelor necesare scopului declarat.

Calitatea datelor este o problemă de securitate. Erorile de măsurare, lipsurile, dublarea, decalajele temporale și definițiile instabile pot produce prognoze false. Un audit trebuie să verifice proveniența, exactitatea, completitudinea, actualitatea, reprezentativitatea și transformările aplicate. Pentru jurnaliști, aceeași regulă impune verificarea dacă un indicator reprezintă capacitate instalată sau producție, consum brut sau final, emisii teritoriale sau amprentă de consum. Pentru matematicieni și informaticieni, documentarea incertitudinii și versiunilor este obligatorie.

Securitatea cibernetică trebuie integrată din proiectare. Directiva NIS2 consolidează gestionarea riscului, raportarea incidentelor, securitatea lanțului de aprovizionare și responsabilitatea conducerii pentru entitățile esențiale și importante. În energie, măsurile includ segmentarea rețelelor, controlul identității și accesului, actualizarea sigură, copii de rezervă, monitorizare, exerciții, continuitate și schimb de informații. Conformitatea formală nu este suficientă dacă echipamentele vechi nu pot fi actualizate sau furnizorul controlează componente critice [9].

Riscul cibernetic este socio-tehnic. O parolă slabă, o procedură neclară, un subcontractant, o eroare de configurare sau presiunea de a restabili rapid serviciul pot anula investițiile tehnice. Securitatea trebuie să includă roluri, instruire, cultură organizațională și testarea deciziilor sub presiune. Exercițiile de tip scenariu permit verificarea coordonării dintre operator, regulator, centru de răspuns, autoritatea de protecție a datelor și serviciile de urgență.

Comunitățile energetice și prosumatorii pot produce, consuma, stoca și partaja energie. Digitalizarea facilitează măsurarea, repartizarea și tranzacțiile, iar participarea locală poate crește acceptarea. Totuși, comunitatea nu este doar o platformă tehnică. Sunt necesare reguli de guvernanță, acces nediscriminatoriu, transparența costurilor, distribuția beneficiilor și protecția membrilor vulnerabili. O comunitate dominată de actori cu capital poate reproduce inegalitatea, chiar dacă energia este regenerabilă. Schimbul direct între participanți, gestionat prin platforme, poate re-

duce costuri de tranzacție, dar nu elimină responsabilitatea sistemului. Echilibrarea, taxele de rețea, protecția consumatorului și securitatea plăților rămân necesare. Tehnologia registrelor distribuite poate asigura trasabilitate, însă nu corectează datele introduse greșit și nu decide echitatea regulilor. Alegerea arhitecturii trebuie justificată prin problemă, volum, latență, cost, confidențialitate și guvernanță, nu prin atractivitatea termenului tehnologic.

Digitalizarea are propria amprentă ecologică. Centrele de date, rețelele, dispozitivele și modelele de inteligență artificială consumă energie, apă și materiale. Beneficiul net se calculează comparând economiile realizate în sistemul energetic cu consumul și ciclul de viață al infrastructurii digitale. Efectul de recul poate apărea dacă optimizarea ieftinește serviciul și stimulează consumul. Echipamentele trebuie proiectate pentru eficiență, durabilitate, reparare și reciclare. Interoperabilitatea și standardizarea pot crea economii de scară, dar implică alegeri de putere. Standardul determină cine poate participa, ce date sunt vizibile și cât de ușor poate fi schimbat furnizorul. Un standard proprietar poate produce blocaj tehnologic; unul deschis fără guvernanță poate fragmenta implementarea. Criteriile includ transparența, participarea părților, compatibilitatea retroactivă, securitatea, costul migrării și posibilitatea auditului.

Pentru evaluarea unui sistem digital energetic, studentul poate utiliza o matrice „*funcție–date–decizie–risc–control*”. Funcția precizează problema; datele indică sursa și calitatea; decizia arată dacă sistemul recomandă sau acționează; riscul include eroarea, discriminarea, atacul și dependența; controlul stabilește validarea, supravegherea și contestarea. Această matrice împiedică prezentarea tehnologiei ca soluție neutră și face vizibilă responsabilitatea instituțională.

Arhitectura identității și accesului este esențială pentru sistemele energetice conectate. Fiecare utilizator, dispozitiv și aplicație trebuie autentificat, autorizat și limitat la funcția necesară. Principiul „încredere minimă, verificare continuă” reduce riscul ca un cont compromis să ofere acces întregii rețele. Conturile tehnice, cheile criptografice și certificatele au cicluri de viață care trebuie administrate; accesul temporar al furnizorilor trebuie expirat automat și înregistrat. Jurnalizarea permite reconstituirea deciziilor, dar jurnalele trebuie protejate împotriva modificării. Separarea mediilor operaționale de cele administrative și testarea recuperării sunt mai importante decât simpla achiziție a unui produs de securitate.

Guvernanța inteligenței artificiale începe înaintea modelului. Instituția definește scopul, consecința erorii, nivelul de automatizare și datele permise. Seturile de antrenare și validare se separă, performanța se testează pe anotimpuri și evenimente extreme, iar deriva este monitorizată după implementare. Documentația trebuie să indice variabilele, limitele, pragurile și situațiile în care operatorul in-

tervine. Un model foarte exact în medie poate fi periculos dacă eșuează în orele critice. Pentru decizii cu efect asupra facturii, accesului sau deconectării sunt necesare explicație inteligibilă, cale de contestare și posibilitatea unei revizuiri umane reale, nu formale. Dependența digitală apare când datele, interfețele sau actualizările sunt controlate de un furnizor și migrarea devine prohibitivă. Contractele trebuie să prevadă formate deschise, exportul datelor, documentație, acces la jurnale, continuitate și asistență la tranziție. Software-ul deschis poate îmbunătăți auditabilitatea, dar nu garantează securitatea fără mentenanță și responsabilitate. Serviciile de calcul în cloud pot oferi scalabilitate și protecție avansată, însă necesită localizarea logică a datelor, gestionarea jurisdicției, criptare și plan de ieșire. Interoperabilitatea este astfel și o politică de concurență, reziliență și autonomie, nu doar o specificație tehnică [6].

Centrele de date și calculul intensiv devin consumatori importanți și pot fi integrați în sistem prin localizare, eficiență, recuperarea căldurii și flexibilitate. Raportarea trebuie să distingă consumul total, eficiența infrastructurii, sursa electricității, apa și utilizarea echipamentelor. Contractarea energiei regenerabile nu garantează reducerea emisiilor în fiecare oră dacă producția și consumul nu coincid. Semnalele temporale și geografice, stocarea și participarea la răspunsul consumului pot îmbunătăți suplimentaritatea. În același timp, serviciile esențiale au nevoie de continuitate, iar flexibilitatea nu trebuie să compromită integritatea datelor. Cuplarea sectoarelor leagă electricitatea de încălzire, transport, industrie și gaze regenerabile. Datele permit coordonarea pompelor de căldură, vehiculelor, electrolizoarelor și stocării, dar cresc complexitatea. Optimizarea unui sector poate transfera costul altuia: încărcarea ieftină poate congestiona rețeaua locală, iar producția de hidrogen poate concura cu electrificarea directă. Modelarea trebuie să includă randamentele conversiei, infrastructura și valoarea alternativă a electricității. Soluția preferată este cea care furnizează serviciul cu cel mai mic cost sistemic și risc, nu cea mai avansată tehnologic [6].

Responsabilizarea algoritmică presupune distribuirea clară a rolurilor dintre dezvoltator, furnizor, operator și autoritate. Contractul nu poate transfera integral răspunderea către un sistem automat. Registrul modelelor, aprobarea versiunilor, controlul schimbărilor și raportarea incidentelor permit trasabilitate. Pentru modelele achiziționate, instituția trebuie să obțină suficiente informații pentru testare și audit, fără a cere divulgarea nejustificată a secretelor. Indicatorii de performanță trebuie completați cu rata erorilor critice, robustețea, echitatea, timpul de detectare și capacitatea de funcționare degradată în lipsa modelului.

Tabelul 3. Arhitectura funcțională a digitalizării sistemului energetic

Componentă	Funcție energetică	Date și decizii	Riscuri și controale
Contor și senzori	măsurare, facturare, detectarea stării	consum, tensiune, intervale, alerte	confidențialitate, eroare; calibrare și acces controlat
Rețea inteligentă	automatizare, integrarea regenerabilelor	fluxuri, congestie, comenzi, protecții	atac, propagare; segmentare și redundanță
Inteligență artificială	prognoză, mentenanță, optimizare	modele, probabilități, recomandări	opacitate, derivă; testare și supraveghere umană
Spațiu de date	schimb interoperabil și servicii noi	metadate, permisiuni, jurnalizare	utilizare secundară; guvernanță și trasabilitate
Platformă comunitară	partajare, agregare, flexibilitate	profiluri, tranzacții, repartizarea beneficiilor	excluziune, blocaj; reguli democratice și portabilitate

11.4. Tranziția verde și digitală, competitivitatea și reziliența în procesul integrării europene

Tranziția verde și transformarea digitală constituie două direcții majore ale integrării europene contemporane, care sunt frecvent prezentate drept procese complementare, deoarece tehnologiile digitale pot contribui la reducerea consumului de resurse, optimizarea rețelelor energetice, integrarea surselor regenerabile și monitorizarea fluxurilor de materiale. Complementaritatea nu este însă automată. Infrastructurile digitale necesită energie, materii prime, centre de date și echipamente, iar ritmul accelerat al inovării poate favoriza înlocuirea rapidă a tehnologiilor și creșterea volumului de deșeuri. Din această perspectivă, convergența dintre cele două tranziții reprezintă un rezultat al politicilor, reglementării și guvernanței, nu o proprietate intrinsecă a tehnologiei.

În cadrul Uniunii Europene, competitivitatea trebuie analizată dincolo de nivelul curent al costurilor sau al prețului energiei, deoarece depinde de productivitate, capacitate de inovare, infrastructură, acces la finanțare, securitatea aprovizionării, stabilitatea cadrului de reglementare, competențele profesionale și posibilitatea extinderii tehnologiilor la scară europeană. O politică poate presupune costuri de ajustare pe termen scurt, dar poate diminua dependențe și vulnerabilități pe termen lung. În sens invers, o soluție aparent mai ieftină poate crea dependențe tehnologice sau comerciale dificil de gestionat ulterior. Analiza integrării europene trebuie să distin-

gă, prin urmare, între costul imediat al unei măsuri și valoarea sa economică, socială și strategică pe termen lung.

Politica industrială verde urmărește dezvoltarea unui lanț complet al inovării, de la cercetare și demonstrare până la producție, comercializare și difuzarea tehnologiilor curate. Instrumentele europene pot include finanțarea cercetării, granturi și împrumuturi, garanții, achiziții publice, standarde comune, infrastructuri și programe de formare. Intervenția publică poate fi justificată prin existența externalităților, necesitatea coordonării unor investiții complexe, efectele procesului de învățare și considerentele privind securitatea economică și climatică, fiindcă generează și riscuri prin favorizarea unor tehnologii sau întreprinderi necompetitive, fragmentarea pieței interne ori intensificarea concurenței pentru subvenții între statele membre. Din acest motiv, sprijinul public trebuie asociat cu obiective clare, criterii transparente, termene, condiții de performanță și evaluarea periodică a rezultatelor.

Crespi și coautorii fac diferență între „*valoarea economică imediată*" și „*valoarea strategică a unei activități*" din lanțul de producție. O etapă cu valoare adăugată comercială relativ redusă poate fi totuși esențială pentru continuitatea producției, menținerea cunoștințelor și capacitatea de reacție în situații de criză. În consecință, analiza dependențelor europene trebuie realizată la nivelul produselor, tehnologiilor și etapelor concrete ale lanțurilor valorice, și nu numai prin clasificări sectoriale generale [15]. O asemenea abordare permite evitarea atât a protecționismului generalizat, cât și a presupunerii că mecanismele pieței vor elimina automat vulnerabilitățile strategice.

Politicile de stimulare a cererii și cele orientate spre dezvoltarea ofertei trebuie coordonate. Subvenționarea achiziției unor tehnologii curate poate extinde rapid piața, în timp ce investițiile în cercetare, infrastructură, competențe și capacități productive consolidează oferta europeană. Dacă cererea este stimulată într-un ritm superior dezvoltării capacităților de producție, dependența de importuri se poate accentua. În sens invers, sprijinirea producției în absența unei cereri suficiente poate genera capacități neutilizate. Coordonarea europeană trebuie să țină seama de maturitatea tehnologiilor, durata investițiilor, costuri, concurență și contribuția efectivă la decarbonizare.

Inovarea nu se reduce la invenție și nici nu poate fi măsurată exclusiv prin numărul brevetelor. Ea cuprinde cercetarea, demonstrarea, adoptarea, producția și difuzarea tehnologiilor. Capacitatea de inovare trebuie evaluată prin combinarea indicatorilor referitori la cheltuielile de cercetare-dezvoltare, brevete, proiecte demonstrative, capacități de producție, productivitate, cote de piață și dependențe de componente externe. O tehnologie poate fi dezvoltată în Uniunea Europeană, dar produsă preponderent în alte regiuni, ceea ce limitează efectul industrial al inovării. De aceea,

interpretarea indicatorilor trebuie să țină seama de calitatea brevetelor, titularii acestora, proprietatea întreprinderilor și localizarea capacităților productive.

Rezultatele cercetării realizate de Gheorghe, Stelea și Panazan evidențiază asocierea dintre intensitatea activităților de cercetare-dezvoltare, disponibilitatea capitalului uman calificat și performanța în domeniul sustenabilității. Circularitatea și productivitatea resurselor contribuie, la rândul lor, la consolidarea competitivității. Persistența unor diferențe importante între state reflectă însă capacități inegale de inovare și absorbție tehnologică [16]. În această perspectivă, politica europeană trebuie să combine susținerea centrelor de excelență cu difuzarea inovării, astfel încât statele și regiunile mai puțin dezvoltate să poată adopta, adapta și produce tehnologii, nu doar să le importe. Această problemă leagă tranziția verde și digitală de politica de coeziune și de obiectivul convergenței economice în cadrul Uniunii.

Capitalul uman reprezintă o condiție esențială a tranziției. Sunt necesare nu numai competențe tehnice și digitale, ci și competențe juridice, administrative și manageriale. Inginerii, electricienii, instalatorii, specialiștii în date, autoritățile de reglementare și managerii trebuie să poată opera în sisteme energetice și tehnologice tot mai integrate. Deficitul de personal calificat poate întârzia autorizarea, conectarea la rețea, mentenanța, securitatea infrastructurilor și implementarea investițiilor. Evaluarea politicilor de formare nu trebuie să se limiteze la numărul cursurilor organizate, ci să urmărească absolvirea, integrarea pe piața muncii, calitatea și actualizarea competențelor.

Modernizarea rețelelor energetice constituie, de asemenea, o condiție a integrării pieței europene a energiei. Extinderea surselor regenerabile, electrificarea și apariția unor noi consumatori necesită investiții anticipate în infrastructură, flexibilitate și digitalizare. Totuși, supradimensionarea infrastructurii poate transfera costuri nejustificate asupra consumatorilor. Reglementarea trebuie să găsească un echilibru între investiția anticipativă și controlul costurilor, utilizând indicatori precum durata racordării, flexibilitatea disponibilă, pierderile de rețea, continuitatea serviciului, nivelul digitalizării și reziliența.

Simplificarea și accelerarea procedurilor de autorizare sunt necesare pentru realizarea investițiilor, dar nu trebuie confundate cu diminuarea standardelor juridice, de mediu sau de participare publică. Întârzierile pot proveni din fragmentarea competențelor, date insuficiente, lipsa personalului administrativ, litigii sau conflicte privind utilizarea teritoriului. Soluțiile pot include coordonarea procedurală, termene previzibile, digitalizare, ghiduri comune și participarea timpurie a comunităților. Calitatea procedurii poate constitui o condiție a rapidității durabile, deoarece investițiile insuficient fundamentate pot genera opoziție, contestații și întârzieri suplimentare.

Economia circulară contribuie la reducerea dependenței Uniunii Europene de materii prime și la diminuarea presiunii asupra mediului, dar posibilitățile reciclării

nu sunt nelimitate. În cazul tehnologiilor aflate într-o fază rapidă de expansiune, volumul materialelor recuperabile poate fi insuficient deoarece echipamentele existente nu au ajuns încă la sfârșitul ciclului de viață. Din acest motiv, proiectarea pentru reutilizare și reciclare, standardizarea componentelor și trasabilitatea materialelor trebuie integrate încă din faza de producție. Evaluarea circularității trebuie să urmărească nu doar cantitatea colectată, ci randamentul recuperării, calitatea materialelor secundare, energia consumată în proces și existența unor piețe funcționale pentru reutilizarea acestora.

Reziliența industrială nu presupune eliminarea tuturor dependențelor externe, obiectiv care ar fi economic dificil și adesea ineficient, fiindcă se bazează pe diversificarea furnizorilor, flexibilitatea tehnologică, păstrarea competențelor esențiale și posibilitatea reconfigurării rapide a lanțurilor de producție. Standardizarea care permite substituirea componentelor, aprovizionarea multiplă, stocurile selective și proiectarea modulară pot fi mai eficiente decât reproducerea integrală a tuturor etapelor de producție în interiorul Uniunii. Evaluarea furnizorilor trebuie să includă, pe lângă preț, securitatea cibernetică, transparența structurii de proprietate, continuitatea suportului tehnic și posibilitatea actualizării sistemelor.

Performanța tranziției trebuie evaluată printr-un tablou de indicatori, nu printr-o singură variabilă. Emisiile, intensitatea energetică și ponderea surselor regenerabile măsoară anumite componente ale progresului climatic; durata întreruperilor, flexibilitatea rețelelor și concentrarea importurilor indică nivelul securității; prețurile și sărăcia energetică reflectă accesibilitatea; cercetarea, brevetele și producția caracterizează capacitatea tehnologică; iar circularitatea și volumul deșeurilor indică presiunea asupra resurselor. Indicatorii trebuie interpretați în context: capacitatea regenerabilă instalată nu este echivalentă cu energia efectiv produsă, prețul angro nu reprezintă factura finală a consumatorului, iar creșterea numărului incidentelor cibernetice raportate poate reflecta îmbunătățirea sistemelor de raportare.

Evaluarea impactului trebuie să pornească de la un scenariu de referință și să examineze suplimentaritatea intervenției: ce s-ar fi întâmplat în absența măsurii. Sunt relevante efectele directe și indirecte, efectele de propagare, deplasarea activităților și eventualele pierderi. Analizele de sensibilitate și de scenariu permit examinarea modului în care rezultatele se modifică în funcție de prețurile energiei, costul capitalului sau ritmul inovării. În locul unor predicții prezentate drept certe, evaluarea trebuie să indice intervale, ipoteze și condiții de realizare a rezultatelor.

Dimensiunea distributivă este esențială. Un beneficiu economic agregat poate coexista cu costuri concentrate asupra unor gospodării, categorii profesionale, întreprinderi sau regiuni. Din acest motiv, datele trebuie dezagregate după venit, vârstă, teritoriu, statut ocupațional și tip de întreprindere, cu respectarea normelor privind

protecția datelor. Politica nu trebuie să intervină numai după apariția pierderilor prin măsuri compensatorii, ci să proiecteze de la început alternative, mecanisme de participare și acces la finanțare care să reducă riscurile de excluziune. În acest punct, tranziția verde și digitală se intersectează direct cu dimensiunile socială și teritorială ale integrării europene.

Guvernanța tranziției presupune coordonarea politicilor energetice, de mediu, industriale, concurențiale, de cercetare, financiare, sociale și digitale. Aceste domenii urmăresc obiective parțial diferite, iar lipsa coordonării poate produce măsuri contradictorii. Un mecanism funcțional de guvernanță trebuie să clarifice responsabilitățile, să utilizeze indicatori comuni, să permită schimbul sigur de date, să gestioneze conflictele dintre obiective și să asigure transparența rezultatelor. Coordonarea nu presupune centralizarea tuturor competențelor la nivelul Uniunii, ci compatibilitatea deciziilor adoptate la nivel european, național și teritorial.

În domeniile caracterizate prin incertitudine tehnologică ridicată, guvernanța experimentală poate facilita învățarea. Proiectele-pilot, perioadele de testare și standardele provizorii pot fi utilizate pentru servicii de flexibilitate, comunități energetice sau sisteme bazate pe inteligență artificială, cu condiția definirii unei ipoteze, a duratei, criteriilor de evaluare și mecanismelor de protecție a participanților. Un rezultat negativ poate avea valoare dacă permite abandonarea unei soluții ineficiente înainte de extinderea acesteia. Experimentarea nu trebuie însă utilizată pentru amânarea nejustificată a aplicării unor tehnologii deja mature [15].

Politica în domeniul concurenței și ajutoarelor de stat trebuie, de asemenea, corelată cu obiectivele tranziției. Sprijinul public poate accelera tehnologii importante și poate corecta deficiențe ale pieței, dar poate favoriza întreprinderile dominante sau poate accentua diferențele dintre statele cu capacități bugetare diferite. Condițiile privind transparența, accesul la infrastructură, recuperarea supracompensării și difuzarea cunoașterii pot reduce aceste riscuri. Achizițiile publice pot stimula cererea pentru produse curate și interoperabile, cu condiția utilizării unor criterii măsurabile și nediscriminatorii [10].

O abordare orientată spre misiuni poate reuni cercetarea, investițiile, reglementarea, formarea și achizițiile în jurul unui rezultat măsurabil, precum reducerea intensității energetice, modernizarea unei rețele sau dezvoltarea unei capacități tehnologice strategice. Misiunea trebuie să fie suficient de precisă pentru evaluare, dar să permită concurența între mai multe soluții tehnologice. Portofoliul diversificat de proiecte diminuează dependența de o singură tehnologie și facilitează învățarea instituțională. Criteriile de continuare, extindere sau încetare trebuie stabilite anterior și fundamentate pe rezultate verificabile. Analiza tranziției verde și digitale demonstrează că integrarea contemporană nu se realizează numai prin tratate și libe-

ralizarea pieţelor, ci şi prin coordonarea investiţiilor, standardelor, infrastructurilor, politicilor industriale, datelor şi capacităţilor instituţionale, care evidenţiază totodată interdependenţa dintre piaţa internă, politica de coeziune, cercetare, politica socială, securitatea energetică şi autonomia strategică deschisă. Pentru Republica Moldova, relevanţa acestei perspective constă în faptul că apropierea de UE presupune nu numai transpunerea *acquis-ului UE*, ci şi dezvoltarea infrastructurii, competenţelor, sistemelor de date şi capacităţilor administrative necesare participării efective la tranziţia europeană verde, energetică şi digitală.

Tabelul 4. Tablou de bord pentru tranziţia verde şi digitală

Domeniu	Rezultat urmărit	Indicatori combinaţi	Întrebarea critică
Climă şi energie	reducere netă şi utilizare eficientă	emisii, intensitate, regenerabile, economii măsurate	Sunt incluse ciclul de viaţă şi efectul de recul?
Securitate	sistem diversificat şi rezilient	concentrare, stocuri, întreruperi, flexibilitate	Ce se întâmplă în scenariul de stres?
Industrie şi inovare	capacităţi şi cunoştinţe relevante	R&D, brevete, producţie, furnizori, competenţe	Unde este realistă modernizarea internă?
Digital	date utile şi infrastructură sigură	interoperabilitate, calitate, incidente, recuperare	Cine decide, cine răspunde şi cum se contestă?
Echitate şi teritoriu	beneficii accesibile şi costuri gestionabile	preţ, sărăcie, ocupare, acces, participare	Media agregată ascunde grupuri perdante?

11.5. Relevanţa tranziţiei ecologice, energetice şi digitale pentru Republica Moldova: aliniere la acquis-ul UE, modernizarea infrastructurii, consolidarea capacităţii instituţionale şi protecţia consumatorilor

Pentru Republica Moldova, tranziţia ecologică şi energetică este simultan obiectiv de dezvoltare, condiţie a integrării europene şi problemă de securitate naţională. Dependenţa de importuri, vulnerabilitatea infrastructurii, intensitatea energetică a clădirilor şi expunerea gospodăriilor la preţuri fac ca eficienţa, diversificarea şi interconectarea să aibă efect climatic şi strategic. Statutul de ţară candidată amplifică necesitatea convergenţei dintre legislaţie, instituţii, pieţe şi infrastructuri, fără a presupune copiere mecanică.

Participarea la Comunitatea Energetică oferă cadrul de apropiere de piața internă a energiei. *Acquis-ul UE* include reguli privind electricitatea, gazele, energia regenerabilă, eficiența, mediul, clima, concurența și securitatea aprovizionării. Transpunerea este doar prima etapă. Implementarea necesită autorități competente, regulator independent, operatori separați funcțional, piețe lichide, date, monitorizare, sancțiuni și căi de contestare. O lege compatibilă poate rămâne fără efect dacă metodologia, platforma sau personalul lipsesc.

Raportul de implementare al Comunității Energetice pentru 2025 notează adoptarea Planului național integrat privind energia și clima la 26 februarie 2025 și progrese în raportarea climatică. Legea privind acțiunea climatică include obiectivul neutralității în 2050, dar la data raportului strategia pe termen lung nu era încă adoptată. Raportul evidențiază și necesitatea consolidării sistemelor de politici, prognoze și raportare. Lecția este că ținta, planul și inventarul trebuie să fie legate prin indicatori și responsabilități [20].

Planul național integrat trebuie tratat ca instrument de coordonare, nu ca document declarativ, inclusiv trebuie să alinieze cele cinci dimensiuni: decarbonizare, eficiență, securitate, piață internă și cercetare-inovare. Fiecare măsură are nevoie de instituție responsabilă, buget, calendar, indicator, date și ipoteze. Actualizarea scenariilor este necesară când se schimbă prețurile, infrastructura, tehnologia sau contextul geopolitic. Raportarea trebuie să indice abaterile și măsurile corective. Diversificarea surselor și rutelor a progresat prin integrarea mai strânsă cu România și piața europeană. Interconexiunile electrice, rețelele interne și accesul la infrastructura regională reduc riscul dependenței de un singur punct. Valoarea unei linii nu se măsoară doar prin capacitatea nominală, ci prin disponibilitate, congestie, integrarea în piață și capacitatea rețelei interne de a transporta fluxurile. Investiția trebuie însoțită de protecție fizică, securitate cibernetică, mentenanță și planuri de continuitate.

Reforma pieței energiei electrice trebuie să creeze semnale transparente pentru producție, consum și flexibilitate. Piețele pentru ziua următoare, pe parcursul zilei, de echilibrare și serviciile de sistem au funcții distincte. Lichiditatea scăzută, concentrarea și datele slabe pot limita rezultatele. Regulatorul și operatorii trebuie să publice metodologii și indicatori, iar consumatorii să înțeleagă contractele și riscurile. Integrarea cu piața europeană cere compatibilitate tehnică, comercială și juridică. În sectorul gazelor, diversificarea și stocurile reduc vulnerabilitatea, dar tranziția pe termen lung cere evitarea blocării în infrastructură fosilă supradimensionată. Investițiile se evaluează după utilizare, compatibilitate viitoare, cost pentru consumator și alternative precum eficiența, electrificarea sau căldura regenerabilă. Securitatea de urgență și neutralitatea climatică au orizonturi diferite; planificarea trebuie să evite ca soluția temporară să devină dependență permanentă.

Potențialul solar, eolian, biomasa durabilă și biogazul poate reduce importurile și crea investiții locale. Raportul din 2025 menționează finalizarea primei licitații pentru capacități solare și eoliene și dezvoltarea cadrului pentru garanții de origine. Extinderea regenerabilelor necesită rețele, prognoză, echilibrare, autorizare, terenuri, evaluarea mediului și reguli pentru comunități. Capacitatea instalată nu trebuie confundată cu producția anuală sau cu energia fermă disponibilă.

Eficiența clădirilor este una dintre cele mai importante politici pentru securitate și echitate. Renovarea reduce factura, îmbunătățește sănătatea și diminuează vârful de iarnă. Programul trebuie să identifice clădirile cu performanță slabă, să combine auditul cu finanțarea, să verifice lucrările și să măsoare consumul după renovare. Gospodăriile vulnerabile au nevoie de granturi mai mari și asistență tehnică, deoarece creditul sau rambursarea ulterioară le pot exclude. Încălzirea centralizată, pompele de căldură, căldura reziduală și biomasa sustenabilă trebuie analizate la nivel de sistem local. Alegerea depinde de densitate, starea rețelei, surse, costul clădirilor și capacitatea de operare. Soluțiile individuale pot transfera costuri către rețea sau gospodărie. Planificarea municipală, datele despre clădiri și coordonarea cu renovarea permit evitarea investițiilor incompatibile.

Transportul necesită integrarea energiei regenerabile, electrificării, eficienței și mobilității. Raportările recente ale Comunității Energetice indică nevoia de aliniere mai completă la cerințele RED II privind combustibilii regenerabili, criteriile de sustenabilitate și monitorizarea. Politica nu trebuie să se limiteze la numărul vehiculelor electrice; rețeaua de încărcare, sursa electricității, transportul public, standardele combustibililor și accesul teritorial sunt componente ale rezultatului [20]. Digitalizarea poate accelera modernizarea prin contoare, automatizare, registrul garanțiilor de origine, platforme de piață, hărți de capacitate și servicii pentru consumatori. Prioritatea este interoperabilitatea dintre operator, furnizor, regulator, autorități și utilizator. Implementarea trebuie să stabilească modelul de date, drepturile de acces, securitatea și responsabilitatea pentru erori. Achiziția unui software fără proces și date de calitate poate digitaliza ineficiența.

Securitatea cibernetică a infrastructurii energetice trebuie tratată ca funcție continuă. Republica Moldova are nevoie de inventarierea activelor, clasificarea criticității, cerințe pentru furnizori, raportarea incidentelor, exerciții și capacitate de răspuns. Conectarea la platforme europene crește beneficiile și interdependența. Contractele trebuie să prevadă actualizări, audit, portabilitatea datelor, continuitatea serviciului și ieșirea de la furnizor. Protecția consumatorului trebuie să treacă de la compensare generală la o combinație de ajutor țintit și reducere structurală a consumului. Identificarea sărăciei energetice cere date despre venit, locuință, consum și climă, cu garanții de confidențialitate. Automatizarea eligibilității poate reduce sarci-

na administrativă, dar trebuie să permită corectarea datelor și contestarea. Informația despre factură, contract și drepturi trebuie să fie clară și verificabilă.

Capacitatea instituțională este multiplicatorul reformei. Ministerul, regulatorul, operatorii, agenția de eficiență, autoritățile locale și instituțiile de mediu au roluri diferite. Coordonarea necesită plan comun de date, proceduri, calendar și mecanisme de escaladare. Fluctuația personalului și dependența de consultanță externă pot slăbi memoria instituțională. Proiectele trebuie să lase metodologii, baze de date, instruire și responsabilități permanente. Finanțarea europeană și internațională trebuie selectată după logica reformei, nu invers. Proiectul matur are diagnostic, studiu, avize, analiză financiară, achiziții, indicatori și plan de operare. Grantul nu înlocuiește tariful sustenabil, mentenanța sau bugetul. Investițiile se prioritizează prin impact climatic, securitate, cost pe unitate, distribuție, maturitate și compatibilitate cu piața europeană. Portofoliul trebuie actualizat înaintea apelurilor.

Convergența poate fi evaluată printr-o matrice în patru coloane: cerință europeană, normă națională, capacitate de implementare și rezultat. Aceasta previne raportarea exclusivă a legilor adoptate. De exemplu, o regulă privind accesul la date este completă numai dacă există format, interfață, autorizare, audit și utilizatori. Pentru fiecare diferență se stabilesc acțiunea, instituția, termenul, resursele și riscul.

Un traseu realist pentru Republica Moldova poate fi structurat în trei faze interdependente:

- *prima fază* vizează consolidarea securității aprovizionării și a transparenței guvernanței energetice, prin dezvoltarea interconexiunilor, funcționarea transparentă a piețelor, extinderea capacităților de stocare, îmbunătățirea guvernanței datelor și protecția consumatorilor;
- *a doua fază* urmărește accelerarea tranziției energetice și digitale, prin renovarea energetică a clădirilor, dezvoltarea capacităților de producere a energiei din surse regenerabile, sporirea flexibilității sistemului, modernizarea rețelelor și formarea competențelor profesionale necesare;
- *a treia fază* presupune integrarea progresivă în piețele energetice europene, prin cuplarea piețelor de energie electrică, adoptarea standardelor tehnice și digitale europene, participarea la proiecte comune și contribuția la realizarea obiectivelor energetice și climatice ale Uniunii Europene.

Aceste faze nu sunt strict succesive, ci se suprapun și se condiționează reciproc.

Autoritățile locale au un rol major în clădiri, încălzire, mobilitate, iluminat și autorizare. Planurile locale de energie și climă trebuie corelate cu rețeaua, dezvoltarea urbană și bugetul. Datele cadastrale, certificatele energetice și consumul agregat pot identifica zone prioritare, dar utilizarea lor necesită calitate și protecție. Munici-

palitatea trebuie să compare renovarea, sursa de căldură, producția locală și mobilitatea într-un portofoliu, nu în proiecte izolate. Capacitatea locală poate fi consolidată prin servicii comune, asistență tehnică și modele standard, evitând multiplicarea soluțiilor incompatibile.

Finanțarea tranziției trebuie să combine surse în funcție de risc și randament. Grantul este potrivit pentru bunuri publice, gospodării vulnerabile și demonstrarea tehnologiilor; creditul, pentru investiții cu flux de economii; garanția, pentru reducerea riscului; capitalul privat, pentru proiecte bancabile. Combinarea finanțărilor cere transparență pentru a evita dubla finanțare și ajutorul nejustificat. Analiza financiară include costul capitalului, riscul valutar, întârzierea, venitul reglementat, mentenanța și accesibilitatea tarifului. Un proiect poate fi rentabil economic, dar imposibil pentru beneficiar fără mecanism de prefinanțare și asistență.

Încrederea publică este o infrastructură a tranziției. Comunicarea trebuie să explice problema, alternativele, costul, beneficiile, incertitudinea și drepturile, nu să transforme politica în slogan. Dezinformarea exploatează cifre fără context, incidente izolate și confuzia dintre instituții. Răspunsul eficient combină date deschise, purtători credibili, consultare și corectarea rapidă a erorilor. Pentru proiectele locale, comunitatea trebuie implicată înaintea deciziei finale, iar beneficiile și compensațiile să fie transparente. Acceptarea nu înseamnă absența opoziției, ci existența unui proces legitim și a unei decizii motivate [18].

Tranziția locală trebuie să lege proiectele energetice de oportunități pentru comunitate. Veniturile, formarea, achizițiile locale, accesul la energie și participarea pot crește legitimitatea, dar promisiunile trebuie cuantificate și incluse contractual. Comunitățile afectate de infrastructuri au nevoie de informații timpurii și căi de plângere. Beneficiul local nu justifică ignorarea impactului de mediu, iar compensația financiară nu înlocuiește evitarea prejudiciului. Pentru Republica Moldova, mecanismele transparente pot reduce conflictul și consolida capacitatea administrației de a negocia proiecte echilibrate.

Universitățile și centrele de cercetare pot susține tranziția Republicii Moldova prin modelare, audit energetic, securitate cibernetică, formare și evaluare independentă. Cooperarea cu operatorii și autoritățile trebuie să protejeze integritatea cercetării și accesul la date. Laboratoarele demonstrative pot testa contoare, micro-rețele și soluții de flexibilitate în condiții controlate. Rezultatele trebuie transformate în standarde, curriculum, proceduri și întreprinderi inovatoare. Mobilitatea academică și participarea la programele europene sunt utile când competențele dobândite sunt reintegrate în instituții și proiecte naționale.

Tabelul 5. Matrice de pregătire pentru tranziția energetică și digitală a Republicii Moldova

Domeniu	Prioritate operațională	Dovadă de progres	Risc ce trebuie gestionat
Acquis și guvernanță	transpunere completă, acte secundare și responsabilități	matrice de conformitate, termene, raportare	adoptare formală fără capacitate de aplicare
Infrastructură și piață	interconectare, rețea internă, piețe și flexibilitate	capacitate disponibilă, lichiditate, timp de racordare	blocaj, concentrare și cost transferat consumatorului
Climă și eficiență	renovare, regenerabile, planificare și monitorizare	economii măsurate, producție, emisii, proiecte finalizate	estimări optimiste și efecte distributive
Date și securitate	contorizare, interoperabilitate, audit și răspuns la incidente	calitate, acces, jurnalizare, exerciții, recuperare	dependență de furnizor și vulnerabilitate cibernetică
Consumatori și competențe	protecție țintită, informare și formare profesională	acces, facturi, ocupare, personal certificat	excluderea gospodăriilor și deficitul de personal

Concluzii

Tranziția ecologică, securitatea energetică și transformarea digitală constituie dimensiuni interdependente ale integrării europene contemporane. Neutralitatea climatică nu poate fi realizată exclusiv prin extinderea surselor regenerabile, ci presupune eficiență energetică, electrificare, modernizarea rețelelor, economie circulară, inovare și protecție socială. Eficacitatea politicilor trebuie evaluată prin rezultate măsurabile și prin distribuirea costurilor și beneficiilor, nu doar prin obiective, capacități instalate sau resurse financiare mobilizate.

Securitatea energetică și decarbonizarea pot deveni complementare atunci când reduc dependențele vulnerabile și consolidează diversificarea, interconectarea, flexibilitatea și reziliența sistemului. În același timp, tranziția generează noi dependențe de materii prime critice, tehnologii, componente, software și date. Autonomia strategică deschisă nu presupune autosuficiență, ci capacitatea de a identifica vulnerabilitățile strategice și de a le gestiona prin diversificare, parteneriate, dezvoltarea selectivă a capacităților interne, reciclare și inovare.

Digitalizarea permite coordonarea unui sistem energetic tot mai descentralizat și complex prin rețele inteligente, contoare digitale, spații de date și inteligență artificială. Beneficiile tehnologice sunt însă condiționate de interoperabilitate, calitatea

datelor, securitate cibernetică, protecția vieții private și menținerea responsabilității umane. Digitalizarea nu reprezintă un scop în sine și nici nu substituie reformarea instituțiilor: performanța tehnică trebuie integrată cu legalitatea, securitatea, transparența și posibilitatea contestării deciziilor.

Pentru Republica Moldova, convergența cu modelul european presupune trecerea de la transpunerea formală a *acquis-ului UE* la capacitatea efectivă de implementare. Prioritățile sunt modernizarea și interconectarea infrastructurii energetice, dezvoltarea surselor regenerabile și a eficienței energetice, funcționarea transparentă a piețelor, interoperabilitatea sistemelor digitale, consolidarea instituțiilor și protecția consumatorilor vulnerabili. Progresul trebuie evaluat prin securitatea aprovizionării, economiile energetice efective, integrarea regenerabilelor, funcționalitatea infrastructurii, calitatea datelor și accesibilitatea serviciilor. Astfel, tranziția reușește atunci când obiectivele climatice, securitatea energetică, competitivitatea, digitalizarea și echitatea socială sunt proiectate și implementate ca elemente ale aceluiași proces de transformare europeană.

Aplicație de seminar: auditul unei tranziții energetice verzi și digitale

Studenții formează echipe interdisciplinare și analizează un proiect ipotetic pentru Republica Moldova: modernizarea unei zone de distribuție prin energie solară, stocare, contoare inteligente, flexibilitate și renovarea clădirilor publice. Echipa primește date privind consumul, capacitatea rețelei, costurile, veniturile gospodăriilor, incidentele și sursele de finanțare. Juriștii identifică temeiurile, autorizațiile, protecția datelor și responsabilitatea; jurnaliștii verifică afirmațiile și elaborează un material explicativ; matematicienii construiesc scenariul de referință, indicatorii și analiza de sensibilitate; informaticienii proiectează fluxul datelor, controalele de acces și răspunsul la incidente. Echipa compară cel puțin două alternative și prezintă o recomandare cu riscuri și condiții.

Produs de învățare

Dosar analitic de 6–8 pagini care conține: definirea problemei și baza de referință; harta actorilor și competențelor; schema energetică și digitală; teoria schimbării; indicatorii climatici, de securitate, digitali și sociali; analiza lanțului de aprovizionare; matricea riscurilor; două scenarii; distribuția costurilor și beneficiilor; recomandarea, planul de monitorizare și incertitudinile.

Subiecte de autoevaluare

1. Delimitați tranziția ecologică, decarbonizarea, neutralitatea climatică și economia circulară. Construiți o teorie a schimbării pentru renovarea energetică a clădirilor și identificați efectul de recul, ciclul de viață, baza de referință, indicatorii și distribuția costurilor.

2. Evaluați securitatea energetică a unui stat prin disponibilitate, accesibilitate, reziliență, sustenabilitate și autonomie strategică. Propuneți un indice, justificați normalizarea și ponderile și explicați de ce diversificarea formală nu garantează reducerea vulnerabilității.
3. Analizați un sistem de contoare inteligente și răspuns al consumului. Identificați datele, actorii, deciziile, temeiurile, beneficiile, riscurile de confidențialitate și securitate, posibilitatea de contestare și condițiile participării echitabile.
4. Aplicați matricea dependență–potențial de modernizare unui produs din lanțul bateriilor sau fotovoltaic. Stabiliți dacă răspunsul adecvat este dezvoltarea capacității, diversificarea, parteneriatul, stocul, reciclarea sau monitorizarea și argumentați costurile alternative.
5. Elaborați un plan pentru Republica Moldova care leagă acquis-ul UE, infrastructura, eficiența, regenerabilele, piața, digitalizarea, securitatea cibernetică și protecția consumatorilor. Stabiliți fazele, instituțiile, bugetele, indicatorii, riscurile și mecanismul de revizuire.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, pp. 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT
2. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1119 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (European Climate Law). *Official Journal of the European Union*, L 243, pp. 1–17. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj
3. European Parliament & Council of the European Union. (2026). Regulation (EU) 2026/667 amending Regulation (EU) 2021/1119 as regards the setting of a Union intermediate climate target for 2040. *Official Journal of the European Union*, L, 2026/667. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2026/667/oj
4. European Commission. (2019). The European Green Deal (COM(2019) 640 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN
5. European Commission. (2022). REPowerEU Plan (COM(2022) 230 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:230:FIN
6. European Commission. (2022). Digitalising the energy system – EU acti-

on plan (COM(2022) 552 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:552:FIN

7. European Parliament & Council of the European Union. (2023). Directive (EU) 2023/2413 amending Directive (EU) 2018/2001, Regulation (EU) 2018/1999 and Directive 98/70/EC as regards the promotion of energy from renewable sources. *Official Journal of the European Union*, L, 2023/2413. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj
8. European Parliament & Council of the European Union. (2023). Directive (EU) 2023/1791 on energy efficiency and amending Regulation (EU) 2023/955. *Official Journal of the European Union*, L 231, pp. 1–111. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj
9. European Parliament & Council of the European Union. (2022). Directive (EU) 2022/2555 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union (NIS 2 Directive). *Official Journal of the European Union*, L 333, pp. 80–152. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj
10. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1252 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials. *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1252. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj
11. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1735 on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology manufacturing ecosystem. Official Journal of the European Union, L, 2024/1735. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj
12. Council of the European Union. (2022). Council Recommendation of 16 June 2022 on ensuring a fair transition towards climate neutrality (2022/C 243/04). Official Journal of the European Union, C 243, pp. 35–51. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0627(04)
13. KIM, J., JAUMOTTE, F., PANTON, A. J., & SCHWERHOFF, G. (2025). Energy security and the green transition. *Energy Policy*, 198. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2024.114409
14. GUTIÉRREZ ROA, T. (2026). From vulnerability to strategic autonomy: Discursive transformations in EU energy security (2003–2024). *Energy Strategy Reviews*, 64, 102113. https://doi.org/10.1016/j.esr.2026.102113
15. CRESPI, F., GERI, N., GUARASCIO, D., & MARVASI, E. (2026). Green transition, energy and economic security: An avoidable dilemma. Intereconomics, 61(4), pp. 203–210. https://www.intereconomics.eu/contents/year/2026/number/4/article/green-transition-energy-and-economic-security-an-avoidable-dilemma.html

16. GHEORGHE, C., STELEA, N., & PANAZAN, O. (2026). From innovation to circularity: Mapping the engines of EU sustainability and energy transition. Sustainability, 18(1), p. 467. https://doi.org/10.3390/su18010467
17. TARANENKO, I. V., MOSTOVA, A. D., MISHUSTINA, T. S., & STRELCHENKO, I. I. (2025). Synergy of digital transformation and the green transition as a driver of EU competitiveness: Lessons for Ukraine. *SWorld-Journal*, 34(3), pp. 135–143. https://doi.org/10.30888/2663-5712.2025-34-03-077
18. CRETTI, G., RAMNATH, A., & VAN SCHAIK, L. (2022). Transitioning towards energy security beyond EU borders: Why, where and how? GLOBSEC and Clingendael Institute. https://www.globsec.org/sites/default/files/2022-11/Policy_brief_Transitioning_towards_energy_security_beyond_EU_borders.pdf
19. CULOT, M., & WIESE, K. (2022). Reimagining work for a just transition. European Environmental Bureau. https://eeb.org/library/reimagining-work-for-a-just-transition/
20. Energy Community Secretariat. (2025). Moldova: Annual Implementation Report 2025 – Country report. https://www.energy-community.org/dam/jcr:1a2e4b31-cdfe-45ae-9f82-354164604429/Moldova_IR25CP.pdf

Tema 12. SPAȚIUL DE LIBERTATE, SECURITATE ȘI JUSTIȚIE: INTEGRAREA EUROPEANĂ ÎN DOMENIUL AFACERILOR INTERNE ȘI AL COOPERĂRII JUDICIARE

Termeni-cheie: *spațiul de libertate, securitate și justiție; acquis-ul Schengen; Sistemul european comun de azil; solidaritate și partajarea responsabilității; cooperare polițienească; cooperare judiciară; recunoaștere reciprocă; încredere reciprocă; interoperabilitatea sistemelor de informații; integrare diferențiată.*

Unități de conținut

1. Geneza, natura și arhitectura juridico-instituțională a Spațiului de libertate, securitate și justiție: de la cooperarea interguvernamentală la un domeniu integrat al Uniunii Europene.
2. Dimensiunea libertății: spațiul Schengen, frontierele externe, politica de vize, azilul, migrația și integrarea resortisanților țărilor terțe.
3. Dimensiunea securității: cooperarea polițienească și vamală, prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere, schimbul de informații și reziliența internă.
4. Dimensiunea justiției: cooperarea judiciară în materie civilă și penală, recunoașterea reciprocă, încrederea reciprocă și digitalizarea justiției transfrontaliere.
5. Drepturile fundamentale, controlul democratic și jurisdicțional, dimensiunea externă și relevanța Spațiului de libertate, securitate și justiție pentru Republica Moldova.

Abilități

– definește Spațiul de libertate, securitate și justiție și îl delimitează de piața internă, politica externă și de securitate comună și cooperarea clasică dintre state;
– identifică temeiurile juridice, actorii, procedurile și instrumentele relevante pentru frontiere, azil, migrație, cooperare polițienească și cooperare judiciară;
– explică relația dintre eliminarea controalelor la frontierele interne, administrarea comună a frontierelor externe și măsurile compensatorii de securitate;
– distinge recunoașterea reciprocă, armonizarea minimă, apropierea legislațiilor și cooperarea operațională și evaluează condițiile încrederii reciproce;
– analizează funcțiile și riscurile sistemelor europene de informații, ale interoperabilității, biometriei și schimbului de date în domeniul afacerilor interne;
– evaluează o măsură de securitate prin criterii de legalitate, necesitate, proporționalitate, eficacitate, protecție a datelor, acces la remediu și responsabilizare;
– interpretează traseul unei cauze civile sau penale transfrontaliere și identifică autoritatea competentă, instrumentul de cooperare și garanțiile procedurale;

Responsabilitate și autonomie. Studentul selectează și confruntă tratate, regulamente, jurisprudență, rapoarte instituționale și studii științifice; distinge obiectivele declarate de rezultatele măsurate, securitatea de simpla intensificare a controlului și cooperarea de transferul de competență; protejează datele sensibile, explică limitele probelor și formulează concluzii proporționale cu dovezile disponibile. În activitățile individuale și de grup, studentul identifică persoanele și grupurile afectate, verifică existența căilor de contestare și își asumă răspunderea pentru acuratețea informațiilor juridice, statistice și digitale utilizate.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, lectură ghidată a tratatelor și actelor Uniunii, analiză de jurisprudență, studiu de caz transfrontalier, cartografierea fluxurilor instituționale și informaționale, simularea cooperării judiciare, interpretarea indicatorilor, auditul proporționalității, verificarea informațiilor publice, modelarea unui sistem de date și aplicații interdisciplinare pentru drept, jurnalism, matematică și informatică.

Repere de conținut

Introducere

Spațiul de libertate, securitate și justiție reprezintă una dintre cele mai profunde transformări ale integrării europene după constituirea pieței interne. Dacă primele Comunități au urmărit în principal eliminarea obstacolelor economice, mobilitatea persoanelor a făcut imposibilă separarea libertății de circulație de controlul frontierelor externe, azil, migrație, cooperare polițienească și accesul la justiție. Articolul 3 alineatul (2) TUE formulează obiectivul unui spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație este asigurată împreună cu măsuri adecvate privind frontierele externe, azilul, imigrația și prevenirea criminalității. Titlul V din partea a treia a TFUE, articolele 67–89, transformă această finalitate într-un ansamblu de competențe, proceduri și obligații juridice [1]. Spațiul nu este, așadar, un teritoriu federal separat, ci o ordine de cooperare și integrare în care autoritățile naționale aplică norme comune, recunosc decizii emise în alte state și operează prin rețele, agenții și sisteme informaționale europene.

Domeniul este caracterizat de o tensiune constitutivă. Libertatea de circulație extinde autonomia persoanei, dar eliminarea controalelor interne generează cererea pentru administrarea comună a frontierelor externe și pentru cooperare împotriva criminalității transfrontaliere. Securitatea poate proteja exercițiul drepturilor, însă măsurile de supraveghere, stocarea biometrică, profilarea și schimbul masiv de date pot restrânge viața privată, egalitatea și accesul efectiv la protecție. Justiția facilitează circulația hotărârilor și executarea rapidă a mandatelor, dar recunoașterea reciprocă nu poate funcționa ca prezumție absolută atunci când există un risc real de încălcare a drepturilor fundamentale. Literatura de specialitate descrie această configurație atât ca apariție a unei ordini publice europene, cât și ca un sistem de integrare diferențiată, conceput să gestioneze diversitatea juridică, nu să o elimine [11]. Analiza științifică trebuie, prin urmare, să evite opozițiile simpliste dintre libertate și securitate sau dintre integrare și suveranitate și să examineze mecanismele prin care autoritatea este distribuită, exercitată și controlată.

12.1. Geneza, natura și arhitectura juridico-instituțională a Spațiului de libertate, securitate și justiție: de la cooperarea interguvernamentală la un domeniu integrat al Uniunii Europene

Integrarea europeană în domeniul afacerilor interne și al justiției a apărut mai târziu decât integrarea economică, deoarece poliția, dreptul penal, controlul frontierelor și politica de azil erau considerate expresii directe ale suveranității statului. Totuși, obiectivul unei piețe fără frontiere a creat o problemă funcțională: mobilitatea legală a persoanelor, bunurilor și serviciilor putea fi utilizată și de rețele criminale, iar litigiile, familiile și raporturile comerciale deveneau tot mai frecvent transfrontaliere. Primele răspunsuri s-au dezvoltat în afara tratatelor comunitare, prin cooperarea TREVI, acordurile Schengen și Convenția de la Dublin. Katalin Gombos subliniază că aceste forme au creat deprinderi de coordonare, contacte directe și structuri tehnice înainte ca domeniul să fie integrat în ordinea juridică a Uniunii [17]. Geneza explică de ce SLSJ păstrează și astăzi o combinație de reguli supranaționale, responsabilități naționale și cooperare operațională.

Tratatul de la Maastricht a inclus justiția și afacerile interne în al treilea pilon al Uniunii Europene. Domeniile de interes comun cuprindeau azilul, trecerea frontierelor externe, imigrația, combaterea drogurilor și fraudei internaționale, cooperarea judiciară în materie civilă și penală, cooperarea vamală și polițienească. Modelul era predominant interguvernamental: Consiliul UE decidea de regulă în unanimitate, Comisia Europeană împărțea inițiativa cu statele sau nu o deținea, Parlamentul European avea un rol redus, iar competența Curții de Justiție era limitată. Această arhitectură a permis inițierea cooperării, dar a produs instrumente eterogene, transparență insuficientă și aplicare neuniformă. Stephen David Coutts observă că Tratatul de la Maastricht a mutat securitatea internă în cadrul UE fără a o transforma încă într-un sistem juridic comparabil cu piața internă [13].

Tratatul de la Amsterdam a creat denumirea și obiectivul Spațiului de libertate, securitate și justiție. Politicile privind vizele, azilul, imigrația, frontierele și cooperarea judiciară civilă au fost transferate în pilonul comunitar, iar cooperarea polițienească și judiciară penală a rămas în al treilea pilon. *Acquis-ul Schengen* a fost integrat în cadrul UE, dar participarea diferențiată a statelor a fost păstrată. Rezultatul a fost o structură intermediară: mai multă integrare juridică, dar și fragmentare între proceduri, instrumente și competențe. Hartmut Marhold interpretează această etapă ca o încercare de a reconcilia libertatea de circulație cu controlul securității, într-un domeniu în care transferul de autoritate nu putea fi uniform [15].

Consiliul European de la Tampere din 1999 a oferit un program politic coerent: un sistem european comun de azil, tratament echitabil al resortisanților țărilor terțe,

gestionarea fluxurilor migratorii și un spațiu european autentic al justiției. Tampere a consacrat recunoașterea reciprocă drept piatră de temelie a cooperării judiciare. Programele de la Haga și Stockholm au extins agenda spre securitate internă, schimb de informații, combaterea terorismului, protecția drepturilor și evaluarea sistemelor naționale. Guild și co-autorii menționează că această programare multianuală a accelerat instituționalizarea, dar a ridicat și probleme de transparență, control parlamentar și protecție a datelor [20].

Tratatul de la Lisabona a eliminat structura formală pe piloni și a reunit majoritatea politicilor în Titlul V TFUE. Procedura legislativă ordinară și votul cu majoritate calificată au devenit regula în numeroase domenii, rolul Parlamentului European a crescut, iar jurisdicția Curții de Justiție s-a extins. Instrumentele specifice fostului pilon al treilea au fost înlocuite de regulamente, directive și decizii, ceea ce a consolidat coerența juridică. Totuși, „normalizarea" nu este completă: unele domenii păstrează proceduri speciale, statele dispun de clauze de participare diferențiată, iar articolele 72 și 276 TFUE mențin un spațiu important pentru responsabilitatea națională privind ordinea publică și securitatea internă [1].

SLSJ este o competență partajată. Uniunea poate adopta norme comune, dar statele membre continuă să administreze frontiere, să ia decizii individuale, să efectueze investigații, să judece cauze și să execute hotărâri. Consiliul European stabilește orientările strategice, Comisia inițiază și supraveghează, Parlamentul și Consiliul legiferează, Curtea interpretează, iar administrațiile și instanțele naționale transformă normele în practică. Agențiile – Frontex, Europol, Eurojust, eu-LISA, Agenția pentru Azil și Agenția pentru Drepturi Fundamentale – furnizează analiză, coordonare, infrastructură și sprijin, fără a substitui în mod general competențele coercitive și jurisdicționale ale statelor.

Parlamentele naționale au o funcție specifică în controlul subsidiarității, iar Parlamentul European exercită control politic și bugetar asupra instituțiilor și agențiilor. În domeniul cooperării polițienești și judiciare penale, această distribuție este esențială deoarece deciziile pot afecta libertatea persoanei înainte ca o instanță să fie sesizată. Controlul nu trebuie redus la aprobarea formală a unui buget sau la audierea anuală a directorului unei agenții. El presupune acces la informații, capacitatea de a formula întrebări precise, urmărirea recomandărilor și existența unor remedii pentru persoanele afectate.

Integrarea diferențiată este structurală. Irlanda poate participa selectiv la măsurile din Titlul V, iar Danemarca beneficiază de un regim distinct. Schengen cuprinde state membre și state asociate care nu fac parte din UE, în timp ce unele state membre au parcurs etape diferite până la aplicarea integrală. Cooperarea consolidată a permis constituirea Parchetului European pentru statele participante. Coutts susține

că SLSJ combină norme obligatorii și instituții supranaționale cu instrumente care organizează variația și mențin diversitatea juridică [13]. Evaluarea diferențierii trebuie să distingă flexibilitatea legitimă de fragmentarea care produce lacune, costuri și inegalități de protecție.

Guvernanța SLSJ poate fi reprezentată ca un sistem multistrat. Primul strat cuprinde tratatele și drepturile fundamentale; al doilea, legislația sectorială; al treilea, instituțiile și agențiile; al patrulea, administrațiile, poliția, procurorii și instanțele naționale; al cincilea, infrastructurile de date și comunicații. O deficiență într-un strat afectează întregul sistem. Un regulament clar nu produce rezultate dacă bazele de date sunt incompatibile, personalul nu este instruit sau remediul nu este accesibil.

Calitatea integrării nu trebuie măsurată doar prin numărul actelor adoptate. Indicatorii relevanți includ durata procedurilor, ratele de executare, erorile de identificare, accesul la avocat și interpret, durata detenției, gradul de ocupare a centrelor de primire, timpii de răspuns între autorități, calitatea datelor, numărul deciziilor anulate și implementarea recomandărilor de audit. Creșterea schimbului de date poate indica mai multă cooperare, dar și colectare excesivă. Creșterea arestărilor poate reflecta eficacitate, modificarea priorităților sau practici disproporționate. Indicatorul trebuie însoțit de definiție, bază de referință, numitor și explicație instituțională.

Din perspectivă constituțională, SLSJ reunește bunuri publice care nu pot fi furnizate uniform printr-o singură tehnică de integrare. Libertatea presupune mobilitate și acces la drepturi; securitatea presupune prevenirea riscurilor și capacitate coercitivă; justiția presupune autoritate jurisdicțională și executarea deciziilor. Aceste funcții sunt interdependente, dar nu identice. O măsură eficientă pentru securitate poate restrânge libertatea, iar accelerarea cooperării judiciare poate reduce timpul de soluționare, dar poate crește riscul unor erori transfrontaliere. Analiza științifică trebuie să precizeze pentru fiecare instrument obiectivul, mecanismul cauzal, populația afectată, beneficiile estimate și garanțiile juridice [1].

Christian Kaunert descrie dezvoltarea SLSJ ca pe o construcție a unei ordini publice europene: Uniunea nu mai coordonează numai piețe, ci intervine în domenii care definesc raportul dintre autoritate, teritoriu și persoană [11]. Conceptul este util, dar trebuie folosit critic. O ordine publică europeană nu elimină ordinea publică națională și nici nu transformă agențiile în autorități generale. Ea desemnează densitatea crescândă a normelor, a recunoașterii și a cooperării, împreună cu nevoia unor standarde comune de legitimitate.

Federica Zardo și Peter Slominski descriu guvernanța SLSJ ca pe un ansamblu de procese în care instituțiile europene, administrațiile naționale, agențiile, instanțele și actorii externi exercită autoritate în configurații variabile [18]. Perspectiva explică de ce competența formală nu este suficientă pentru a anticipa rezultatul. Capacitatea

de implementare, accesul la informații, resursele administrative și rețelele profesionale pot redistribui influența. Pentru evaluare este utilă o matrice care separă autoritatea de a iniția, adopta, executa, controla și revizui o măsură. Un singur actor rareori controlează întregul ciclu, ceea ce face indispensabilă trasabilitatea deciziei.

Tabelul 1. Evoluția juridico-instituțională a Spațiului de libertate, securitate și justiție

Etapă	Model juridic și decizional	Transformarea principală	Tensiunea de evaluat
Cooperarea pre-Maastricht	Acorduri și grupuri interguvernamentale în afara tratatelor	Schengen, Dublin, TREVI și contacte operaționale	Eficiență practică fără control juridic și democratic unitar.
Tratatul de la Maastricht	Pilonul al treilea, unanimitate, rol instituțional redus	Afacerile interne și justiția devin domeniu al Uniunii	Cooperare politică fără instrumente și remedii comparabile cu dreptul comunitar.
Tratatul de la Amsterdam	Comunitarizare parțială și integrarea acquis-ului Schengen	Este creat obiectivul SLSJ; azilul, migrația și civilul trec în pilonul comunitar	Coerență strategică, dar fragmentare între piloni și participare diferențiată.
Tratatul de la Lisabona	Titlul V TFUE, procedură legislativă ordinară, control jurisdicțional extins	Abolirea pilonilor și normalizarea instrumentelor juridice	Integrare supranațională cu excepții pentru securitate, operativitate și protocoale.
Configurația actuală	Legislație densă, agenții, rețele și sisteme informaționale	Accent pe implementare, interoperabilitate, evaluare și drepturi	Risc de decalaj între capacitatea tehnică, controlul democratic și protecția persoanei.

Arhitectura tratatelor combină integrarea juridică cu garanții care protejează responsabilitățile statelor. Articolul 68 TFUE atribuie Consiliului European stabilirea orientărilor strategice pentru planificarea legislativă și operațională, iar articolul 69 implică parlamentele naționale în verificarea subsidiarității în cooperarea polițienească și judiciară penală. Articolele 72 și 73 confirmă că menținerea ordinii publice, protejarea securității interne și cooperarea dintre serviciile competente rămân responsabilități naționale, în timp ce articolul 74 permite măsuri de cooperare administrativă. Inițiativa legislativă prezintă, la rândul ei, particularități: în anumite materii penale și polițienești, propunerea poate proveni de la Comisie sau de la un sfert dintre statele membre. Clauzele de frânare de urgență permit sesizarea Consiliului European atunci când un stat apreciază că un proiect afectează aspecte funda-

mentale ale sistemului său penal, iar articolul 276 limitează controlul Curții asupra validității și proporționalității operațiunilor naționale de menținere a ordinii. Aceste dispoziții nu anulează integrarea, ci arată că SLSJ este construit printr-un echilibru între eficacitatea comună, diversitatea tradițiilor juridice și răspunderea democratică. Pentru analiză, studentul trebuie să distingă norma comună, marja națională, excepția expresă și practica administrativă, deoarece fiecare produce efecte și căi de control diferite [1].

12.2. Dimensiunea libertății: spațiul Schengen, frontierele externe, politica de vize, azilul, migrația și integrarea resortisanților țărilor terțe

În SLSJ, libertatea nu se reduce la absența controlului la frontierele interne. Ea include posibilitatea persoanei de a se deplasa legal, de a solicita protecție, de a beneficia de un statut previzibil, de a contesta deciziile și de a nu fi discriminată. Eliminarea controalelor interne prin Schengen a devenit una dintre cele mai vizibile realizări ale integrării, dar funcționarea sa presupune încredere că fiecare stat administrează eficient frontiera externă, aplică politica de vize, cooperează polițienește și respectă drepturile. Schengen este, prin urmare, o structură de libertate condiționată de responsabilități comune, nu simpla dispariție a frontierelor naționale [3].

În 2026, spațiul Schengen cuprinde 29 de state: 25 de state membre ale UE și 4 state asociate. Participarea nu coincide perfect cu apartenența la Uniune, iar această diferență trebuie explicată cu precizie. Irlanda nu face parte din spațiul fără controale interne, iar Cipru nu aplică încă integral *acquis-ul UE* referitor la eliminarea controalelor. Bulgaria și România au devenit membre Schengen depline la 1 ianuarie 2025. Pentru analiza juridică și jurnalistică, formula „frontieră a UE" nu trebuie confundată automat cu „*frontieră Schengen*", deoarece domeniul teritorial al instrumentului determină competențele și obligațiile aplicabile [5].

Acquis-ul Schengen cuprinde Codul frontierelor Schengen, politica comună de vize, evaluarea statelor, cooperarea polițienească și sistemele de informații. Controalele la frontierele interne pot fi reintroduse temporar atunci când există o amenințare gravă pentru ordinea publică sau securitatea internă, dar măsura trebuie să fie necesară, proporțională, limitată în timp și coordonată. Reintroducerea prelungită a controalelor poate reduce avantajele pieței interne și încrederea publică. Evaluarea trebuie să examineze natura amenințării, alternativele, durata, efectele asupra navetiștilor și transportului și controlul jurisdicțional, nu doar invocarea generică a securității.

Administrarea frontierelor externe este integrată pe patru niveluri: măsuri în țări terțe, cooperare cu statele vecine, control la frontieră și măsuri în interiorul spațiului

Schengen, inclusiv returnarea. Frontex sprijină statele prin analiză de risc, operațiuni, echipamente, instruire și coordonare, însă autoritățile naționale păstrează responsabilitatea principală pentru control. O operațiune eficientă trebuie evaluată prin detectarea documentelor false, fluiditatea traficului, respectarea procedurilor de azil, incidentele privind drepturile, calitatea raportării și soluționarea plângerilor. Numărul persoanelor depistate nu este, singur, un indicator al calității managementului.

Digitalizarea frontierei schimbă modul de identificare și autorizare. Sistemul de intrare/ieșire înregistrează datele de călătorie și date biometrice ale resortisanților țărilor terțe aflați în ședere de scurtă durată și este pe deplin operațional din 10 aprilie 2026 [21]. ETIAS este conceput pentru autorizarea prealabilă a călătorilor exonerați de obligația de viză; la data verificării, 25 septembrie 2026, lansarea sa este prevăzută pentru ultimul trimestru al anului 2026, fără ca sistemul să fie încă operațional [22]. SIS, VIS, Eurodac și sistemele privind antecedentele penale îndeplinesc scopuri diferite. Interoperabilitatea urmărește căutarea coerentă și detectarea identităților multiple, dar nu transformă bazele de date într-un registru unic fără limite [5]. O potrivire biometrică este o estimare tehnică, nu o identitate juridică. Rata de eroare trebuie interpretată împreună cu mărimea populației și prevalența cazului căutat. Chiar o rată redusă de rezultate fals pozitive poate produce numeroase verificări suplimentare într-un sistem utilizat de milioane de persoane. Validarea umană trebuie să examineze calitatea imaginii, documentele, contextul și posibilitatea unei erori de înregistrare. Persoana trebuie să poată afla temeiul intervenției, să solicite rectificarea datelor și să conteste decizia.

Politica de vize combină facilitarea mobilității și evaluarea riscului. Codul de vize stabilește condiții pentru șederile scurte, iar listele statelor supuse sau exceptate de la viză au efecte economice, familiale și politice. O rată ridicată de refuz nu demonstrează singură eficiență sau discriminare; trebuie analizate profilul cererilor, documentele, motivarea, diferențele consulare și soluționarea contestațiilor. Pentru Republica Moldova, regimul de călătorie fără vize este o facilitate importantă, dar nu conferă drept de muncă sau ședere nelimitată și nu anticipează automat participarea deplină la Schengen.

Azilul pune în relație suveranitatea teritorială, obligația de protecție și solidaritatea dintre state. Sistemul european comun de azil cuprinde norme privind calificarea pentru protecție, procedurile, condițiile de primire, responsabilitatea pentru examinarea cererii și baza de date Eurodac. Principiul nereturnării interzice îndepărtarea unei persoane către un stat în care există un risc real de persecuție, tortură sau tratament inuman ori degradant. Procedura trebuie să asigure acces efectiv, interpretare, examinare individuală și cale de atac; presiunea la frontieră nu suspendă aceste garanții [1].

Pactul privind migrația și azilul, ale cărui principale acte se aplică din 12 iunie 2026, urmărește să combine proceduri mai clare, gestionarea responsabilității și un mecanism de solidaritate. Regulamentul privind gestionarea azilului și migrației înlocuiește logica vechiului sistem Dublin cu un cadru mai larg, dar păstrează necesitatea determinării statului responsabil. Solidaritatea poate lua forma relocării, contribuțiilor financiare sau a altor măsuri. Analiza nu trebuie să confunde existența unui mecanism cu realizarea automată a echității: contează criteriile, capacitatea de primire, preferințele și legăturile persoanei, timpul de transfer și efectele asupra statelor de frontieră [4; 23].

Procedurile de screening și de frontieră urmăresc identificarea rapidă, verificarea securității și orientarea persoanei către procedura adecvată. Viteza poate reduce incertitudinea, dar poate diminua calitatea dacă intervievarea, interpretarea, accesul la asistență și identificarea vulnerabilității sunt insuficiente. Copiii, victimele traficului, persoanele cu dizabilități sau traumatizate necesită evaluare și adaptări. Un termen scurt nu este, în sine, indicator de succes; trebuie corelat cu rata anulărilor, calitatea motivării și accesul la remediu. Eurodac se transformă dintr-o bază de amprente utilizată în principal pentru determinarea responsabilității într-un sistem mai amplu de date privind solicitanții și persoanele aflate în situație neregulamentară. Extinderea poate sprijini identificarea și prevenirea cererilor multiple, însă crește importanța exactității, securității și limitării scopului. Datele colectate într-un context de protecție internațională nu trebuie utilizate automat pentru scopuri incompatibile. Orice acces al autorităților de aplicare a legii trebuie să respecte condițiile legale, necesitatea și trasabilitatea.

Migrația legală răspunde nevoilor economice, demografice, familiale și educaționale. Uniunea stabilește cadre pentru anumite categorii – lucrători înalt calificați, studenți, cercetători, lucrători sezonieri, transferuri în cadrul companiilor și reunificare familială –, iar statele păstrează competențe importante privind volumele admiterii. Calitatea politicii se măsoară prin claritatea procedurilor, timpul, recunoașterea calificărilor, mobilitatea ulterioară, protecția împotriva exploatării și accesul la drepturi. O autorizație rapidă, dar legată excesiv de un singur angajator, poate amplifica vulnerabilitatea.

Integrarea resortisanților țărilor terțe este un proces bidirecțional, nu o obligație unilaterală de adaptare. Participarea pe piața muncii, educația, locuirea, sănătatea, învățarea limbii, recunoașterea calificărilor și combaterea discriminării sunt interdependente. Indicatorii trebuie dezagregați și comparați cu populații relevante, fără a transforma diferențele statistice în stereotipuri. O rată de ocupare mai mică poate reflecta bariere juridice, recunoaștere lentă, îngrijirea copiilor, discriminare sau distribuție sectorială. Politica eficientă identifică mecanismul și nu atribuie rezultatul unei presupuse „culturi” omogene.

Returnarea privește executarea unei decizii legale de îndepărtare, cu respectarea demnității, proporționalității și principiului nereturnării. Returnarea voluntară asistată poate reduce constrângerea și sprijini reintegrarea, dar nu trebuie prezentată ca voluntară dacă persoana nu dispune de alternativă reală ori informație. Detenția este măsură de ultim resort și necesită temei, durată limitată, control judiciar și condiții adecvate. Rata de returnare este un indicator incomplet: trebuie completată cu legalitatea deciziilor, anulările, durata, costul, readmisia și sustenabilitatea reintegrării.

Analiza științifică a politicii de migrație și azil are nevoie de o teorie a schimbării. De exemplu, ipoteza că digitalizarea frontierei reduce șederea peste termen trebuie descompusă: înregistrare completă, date corecte, acces legal, identificare, decizie individuală, posibilitate de contestare și cooperare pentru returnare. Dacă un element lipsește, efectul final poate să nu apară. Comparația înainte/după trebuie să controleze modificarea fluxurilor, crizele și schimbarea definițiilor. Asocierea temporală nu demonstrează automat cauzalitatea.

Pentru Republica Moldova, convergența în domeniul frontierelor, migrației și azilului presupune strategii, proceduri, resurse și evaluare. Cooperarea cu România și Ucraina, experiența cu Frontex și gestionarea persoanelor strămutate din Ucraina oferă lecții, dar nu înlocuiesc alinierea la acquis. Capacitatea de rezervă, identificarea vulnerabilității, interoperabilitatea și controlul datelor sunt la fel de importante ca infrastructura fizică. Pregătirea trebuie să distingă obligațiile actuale din acorduri și statutul de candidat de aplicarea deplină care va interveni numai după aderare [10].

Tabelul 2. Lanțul politicilor privind libertatea de circulație, frontierele, azilul și migrația

Componentă	Funcție principală	Indicatori și dovezi	Garanție sau risc critic
Schengen și frontiere interne	Mobilitate fără controale sistematice și răspuns coordonat la amenințări	Durata controalelor temporare, timp de traversare, navetiști, notificări și evaluări	Necesitate, proporționalitate, limită temporală și evitarea permanentizării excepției.
Frontiere externe și vize	Identificare, verificare a condițiilor de intrare și facilitarea călătoriei legale	Timp, documente false, refuzuri motivate, contestații, incidente și fluiditatea traficului	Nediscriminare, acces la azil, protecția datelor și control jurisdicțional.
Azil și protecție	Examinare individuală și protecție împotriva returnării în risc	Durată, recunoaștere, anulări, primire, vulnerabilitate și acces la asistență	Nereturnare, interesul copilului, interpretare și cale de atac efectivă.

Componentă	Funcție principală	Indicatori și dovezi	Garanție sau risc critic
Migrație legală și integrare	Admitere previzibilă, drepturi și participare socială	Ocupare, recunoașterea calificărilor, educație, locuire și discriminare	Egalitate de tratament, portabilitatea drepturilor și acces efectiv la servicii.
Returnare	Executarea deciziilor legale și sustenabilitatea reintegrării	Returnări voluntare/forțate, termene, contestații, readmisie și reintegrare	Demnitate, proporționalitate, monitorizare și interzicerea returnării în risc.

Pactul privind migrația și azilul, aplicabil în principalele sale componente din 12 iunie 2026, urmărește integrarea într-un cadru comun a înregistrării, verificării inițiale, determinării statului responsabil, procedurilor de azil, gestionării situațiilor de criză și solidarității între statele membre. Pactul nu instituie o administrație europeană unică, ci corelează responsabilitățile naționale și permite contribuții diferențiate, inclusiv relocare, sprijin financiar sau operațional. Eficacitatea sa trebuie evaluată prin indicatori privind durata și calitatea procedurilor, capacitatea de primire, protecția persoanelor vulnerabile, accesul la asistență juridică, transferurile realizate și distribuirea responsabilităților între state. Solidaritatea trebuie înțeleasă concomitent ca principiu juridic, mecanism de repartizare a sarcinilor și practică administrativă [4; 23].

Migrația legală, integrarea și returnarea constituie componente distincte, dar interdependente ale politicii europene în domeniul migrației. Migrația legală presupune criterii transparente de admitere și egalitate de tratament, integrarea vizează participarea efectivă la educație, ocupare, sănătate, locuire și viață civică, iar returnarea poate interveni numai în temeiul unei decizii individuale, motivate și supuse controlului. O abordare coerentă evită atât securitizarea generalizată a migrației, cât și presupunerea că dobândirea unui statut juridic garantează automat incluziunea socială. În materia returnării, respectarea principiului nereturnării, a interesului superior al copilului și a unității familiei impune evaluarea individualizată a fiecărui caz, iar performanța politicii trebuie apreciată prin legalitate, eficiență, sustenabilitatea reintegrării și protecția drepturilor, nu exclusiv prin numărul returnărilor [2].

12.3. Dimensiunea securității: cooperarea polițienească și vamală, prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere, schimbul de informații și reziliența internă

Securitatea în SLSJ este un bun public european deoarece numeroase riscuri traversează frontierele: criminalitatea organizată, traficul de persoane și droguri, spălarea banilor, terorismul, criminalitatea informatică, contrafacerea și exploatarea

sexuală. Niciun stat nu poate urmări eficient rețele care își distribuie conducerea, finanțarea, logistica și victimele în jurisdicții diferite. Articolul 67 alineatul (3) TFUE cere un nivel ridicat de securitate prin prevenirea și combaterea criminalității, rasismului și xenofobiei, coordonare între poliție, justiție și alte autorități și recunoașterea reciprocă [1]. „*Nivel ridicat*" nu înseamnă risc zero, ci o capacitate proporțională de prevenire, detectare, investigare, urmărire și învățare.

Cooperarea polițienească se desfășoară prin schimb direct între autorități, puncte unice de contact, echipe comune, Europol, canale specializate și mecanisme de analiză a amenințărilor. Europol sprijină colectarea, corelarea și analiza informațiilor și coordonarea operațiunilor, dar nu dobândește prin aceasta o competență generală de arestare. Autoritatea coercitivă rămâne în principal națională și este exercitată conform dreptului intern și dreptului UE. O investigație transfrontalieră eficientă cere reguli clare privind cine inițiază, cine validează, cine execută și cine răspunde pentru eroare.

Strategia ProtectEU din 2025 organizează securitatea internă în jurul integrării securității în politicile Uniunii, schimbului de informații, cooperării dintre autorități și agenții, consolidării capacităților și unui răspuns al întregii societăți [6]. Conceptul de „integrare a securității" nu justifică includerea necontrolată a obiectivelor coercitive în orice politică. Pentru fiecare domeniu trebuie stabilite amenințarea, temeiul juridic, actorii, datele necesare și garanțiile. „*Întreaga societate*" presupune cooperare cu administrații, întreprinderi, cercetare și comunități, nu transferul responsabilității publice către actori privați fără mandat și control.

Activitatea polițienească bazată pe informații trebuie să pornească de la o evaluare structurată a amenințărilor, nu de la colectarea și acumularea nediferențiată a datelor. Evaluarea amenințărilor asociate criminalității grave și organizate la nivelul Uniunii Europene (SOCTA), împreună cu analizele naționale, trebuie să identifice rețelele infracționale, piețele ilicite, actorii facilitatori, vulnerabilitățile sistemice și efectele sociale, economice și instituționale ale activităților criminale. Stabilirea priorităților presupune o alegere argumentată și proporțională: un fenomen cu o incidență redusă poate genera prejudicii majore, în timp ce o manifestare intens mediatizată poate determina alocarea unor resurse disproporționate în raport cu nivelul real al riscului. Metodologia de evaluare trebuie să precizeze sursele utilizate, limitele informaționale, gradul de incertitudine, lacunele existente și eventualele distorsiuni de raportare. Numărul cauzelor penale inițiate nu constituie, prin el însuși, o dovadă a diminuării amenințării. Indicatori mai relevanți sunt destructurarea durabilă a rețelelor infracționale, confiscarea produselor și instrumentelor infracțiunii, protecția efectivă a victimelor, reducerea capacității operaționale a grupărilor și prevenirea reconstituirii acestora.

Regulamentul Prüm II modernizează căutarea și schimbul automatizat de date pentru cooperarea polițienească, inclusiv date biometrice și informații privind vehiculele [8]. Modelul „*concordanță/fără concordanță*” permite identificarea rapidă a statului care deține informația, urmată de solicitarea datelor suplimentare. Automatizarea reduce timpul, dar separarea etapelor este esențială: potrivirea algoritmică nu este probă suficientă și nu autorizează automat o măsură coercitivă. Confirmarea, verificarea legalității și evaluarea contextului rămân responsabilități umane documentabile. Interoperabilitatea sistemelor europene urmărește accesul coerent la informații, verificarea identității și detectarea înregistrărilor multiple. Portalul european de căutare, serviciul comun de comparare biometrică, registrul comun de date de identitate și detectorul identităților multiple reduc căutările fragmentate. Beneficiul depinde de calitatea datelor, reguli de acces și semantică comună. Dacă aceeași categorie este definită diferit, interoperabilitatea tehnică poate produce concluzii false. Arhitectura distribuită reduce unele riscuri, dar complică actualizarea și responsabilitatea. Alegerea trebuie justificată prin scenarii de atac, indisponibilitate și degradare controlată.

Securitatea cibernetică protejează atât operațiunea, cât și drepturile persoanei. Indisponibilitatea unui sistem poate bloca frontiera ori cooperarea judiciară, iar compromiterea poate expune identități, investigații și martori. Guvernanța include clasificarea datelor, autentificare, separarea rolurilor, criptare, jurnalizare, testare, răspuns la incident și continuitate. Un sistem „închis” nu este automat sigur, iar accesul extins pentru eficiență mărește suprafața de atac. Evaluarea trebuie să includă furnizorii, actualizările, dependențele și recuperarea, nu doar protecția perimetrului.

Terorismul solicită coordonarea informațiilor, urmărirea finanțării, protejarea spațiilor publice, prevenirea radicalizării și cooperarea judiciară. Noțiunea de „*radicalizare*” trebuie utilizată cu precizie, pentru a nu stigmatiza credințe, opinii sau comunități. Intervenția legitimă se bazează pe comportamente, intenții și riscuri verificabile, nu pe profiluri generale. Măsurile administrative precum înghețarea activelor sau restricțiile de călătorie trebuie motivate și contestabile. Evaluarea programelor de prevenire trebuie să evite atribuirea succesului exclusiv faptului că un incident nu a avut loc; sunt necesari indicatori intermediari și comparații.

Criminalitatea informatică estompează distincția dintre locul faptei, locul victimei, server, furnizor și autor. Probele electronice sunt volatile și pot fi stocate în alt stat sau de o companie privată. Cooperarea trebuie să asigure conservarea rapidă, legalitatea accesului, autenticitatea și lanțul de custodie. O captură de ecran nu oferă automat context sau integritate. Traficul de persoane necesită o abordare centrată pe victimă. Numărul investigațiilor și condamnărilor este important, dar nu epuizează evaluarea. Identificarea victimelor, protecția, recuperarea, compensația și evitarea sancționării pentru acte comise sub constrângere sunt criterii esențiale. Rețelele

exploatează vulnerabilități economice, migrație, platforme digitale și corupție. O operațiune care desființează o rețea fără protejarea victimelor poate deplasa riscul și reduce cooperarea acestora cu autoritățile. Cooperarea polițienească trebuie corelată cu servicii sociale, inspectorate de muncă, procurori și organizații specializate.

Combaterea drogurilor, traficului de arme și spălării banilor cere integrarea investigației operative cu investigația financiară. Urmărirea fluxurilor poate identifica facilitatori, beneficiari reali și active. Confiscarea nu trebuie redusă la valoarea bunurilor indisponibilizate; sunt relevante legalitatea, hotărârea definitivă, recuperarea efectivă și utilizarea socială. Datele financiare sensibile necesită condiții de acces, control și păstrare. O strategie care numără numai capturile poate favoriza intervenții la nivel inferior și poate rata structura economică a rețelei.

Cooperarea vamală contribuie la combaterea traficului, contrafacerii, fraudei și circulației bunurilor cu risc. Vama operează simultan ca autoritate fiscală, de securitate și de facilitare a comerțului. Gestionarea riscului selectează controalele pe baza datelor, dar un model netransparent poate concentra verificările asupra anumitor rute sau operatori fără justificare. Indicatorii includ timpul de vămuire, rata de detectare ajustată la controale, erorile, contestațiile și efectul asupra comerțului legal. Cooperarea dintre vamă, poliție, procuratură și autorități fiscale trebuie să păstreze delimitarea competențelor și calitatea probelor.

Controlul democratic și jurisdicțional trebuie proiectat odată cu instrumentul, nu adăugat după incident. Parlamentul, autoritățile pentru protecția datelor, instanțele, organismele de audit și mecanismele interne verifică aspecte diferite. O autoritate pentru date nu poate substitui judecătorul în aprecierea unei arestări, iar un audit de securitate informatică nu decide dacă scopul colectării este legitim. Responsabilizarea cere posibilitatea de a identifica decizia, datele, operatorul, utilizatorul și calea de corectare.

„*Reziliența internă*" înseamnă capacitatea de a preveni, absorbi, gestiona și învăța din perturbări, care include infrastructură, personal, exerciții, redundanță, comunicare și cooperare transfrontalieră. Reziliența nu justifică secretizarea generală și nici permanența măsurilor de criză. Un sistem rezilient funcționează în mod degradat fără a pierde controlul, păstrează jurnale, prioritizează funcțiile esențiale și revine la regimul normal.

Pentru Republica Moldova, cooperarea în materie de securitate trebuie să consolideze analiza amenințărilor, schimbul de informații, investigarea financiară, combaterea criminalității organizate și protecția datelor. Raportul din 2025 menționează o evaluare națională a amenințării criminalității grave și organizate, cooperare cu Europol și Frontex și implicarea Republicii Moldova în cazuri și echipe comune la Eurojust, dar solicită capacitate mai mare și aliniere juridică [10]. Pregătirea

trebuie să evite achiziția tehnologiei fără proceduri, personal și audit. O platformă nu înlocuiește cultura cooperării, iar schimbul rapid nu compensează datele neverificate.

Tabelul 3. Analiza unei măsuri de securitate internă

Problemă	Mecanism de cooperare	Indicatori și date	Risc și control
Criminalitate organizată	Analiză de amenințare, Europol, echipe comune, urmărirea activelor	Rețele identificate, cazuri coordonate, active indisponibilizate și durată	Bias al datelor, deplasarea fenomenului; audit metodologic și control judiciar.
Terorism	Schimb de informații, prevenire, cooperare judiciară și financiară	Alerte validate, timp de răspuns, finanțări detectate și evaluarea programelor	Profilare și restricții excesive; criterii comportamentale, motivare și remediu.
Criminalitate informatică	Echipe tehnice, conservarea probelor, cooperare cu furnizorii	Timp de conservare, integritatea probei, incidente soluționate și recuperare	Atribuire incertă și acces excesiv; lanț de custodie, autorizare și minimizare.
Schimb biometric Prüm II	Căutare automată concordanță/fără concordanță și confirmare ulterioară	Fals pozitive/negative, calitatea eșantionului, timp și accesuri jurnalizate	Confundarea potrivirii cu identitatea; validare umană și contestare.
Interoperabilitate	Portal comun, detectarea identităților multiple și servicii partajate	Disponibilitate, calitatea datelor, acces justificat, incidente și rectificări	Extinderea scopului și puncte unice de eșec; separarea rolurilor și securitate prin proiectare.

Schimbul de informații trebuie analizat ca un ciclu, nu ca un transfer tehnic izolat. Datele sunt colectate într-un anumit scop, verificate, clasificate, corelate, transmise, utilizate într-o decizie și, ulterior, rectificate ori șterse. La fiecare etapă se pot produce erori: o identitate incompletă, o categorie greșită, o concordanță probabilistică interpretată drept certitudine sau reutilizarea datelor într-un scop incompatibil. Interoperabilitatea dintre SIS, Eurodac, EES, VIS și alte infrastructuri poate reduce identitățile multiple și timpul de verificare, dar mărește raza de propagare a unei erori. Într-un sistem conectat, calitatea nu este proprietatea unei singure baze, ci rezultatul standardelor comune, al responsabilităților clar distribuite și al posibilității persoanei de a obține acces, explicație și rectificare. Regimul Prüm II confirmă această logică prin separarea căutării automate de confirmarea ulterioară a potrivirii, păstrând responsabilitatea autorității pentru decizia juridică [2]. Securitatea internă nu poate fi măsurată exclusiv prin intensitatea intervenției. O creștere a alertelor, controalelor sau investigațiilor poate reflecta o amenințare mai mare, priorități instituționale

schimbate, capacitate tehnică sporită ori practici excesive. Strategia ProtectEU plasează accentul pe anticiparea amenințărilor, schimbul de informații, cooperarea dintre agenții și autorități, reziliența infrastructurilor și implicarea societății, însă fiecare obiectiv trebuie transformat într-o teorie a schimbării verificabilă [6].

12.4. Dimensiunea justiției: cooperarea judiciară în materie civilă și penală, recunoașterea reciprocă, încrederea reciprocă și digitalizarea justiției transfrontaliere

Dimensiunea justiției urmărește să asigure exercitarea efectivă a drepturilor într-un spațiu european caracterizat prin mobilitatea persoanelor, activităților economice și raporturilor juridice. Articolul 67 alineatul (4) TFUE prevede facilitarea accesului la justiție, în special prin recunoașterea reciprocă a hotărârilor judiciare și extrajudiciare în materie civilă, iar articolele 82–86 TFUE stabilesc cadrul cooperării judiciare în materie penală. Uniunea Europeană nu instituie un sistem jurisdicțional unic care să substituie instanțele naționale, ci dezvoltă un spațiu judiciar integrat, în care hotărârile, probele și solicitările de cooperare pot circula pe baza unor reguli și garanții comune.

În materie civilă, cooperarea judiciară privește competența instanțelor, recunoașterea și executarea hotărârilor, notificarea actelor, administrarea probelor, insolvența, obligațiile de întreținere, succesiunile și răspunderea părintească. Analiza unui litigiu transfrontalier presupune identificarea domeniului juridic, a instrumentului european aplicabil, a instanței competente și a eventualelor motive de refuz. Eficiența trebuie apreciată nu numai prin rapiditatea procedurii, ci și prin previzibilitate, respectarea dreptului la apărare, protecția persoanelor vulnerabile și executarea efectivă a hotărârii. Recunoașterea reciprocă trebuie delimitată de armonizare. Armonizarea apropie normele naționale, în timp ce recunoașterea reciprocă permite ca o decizie adoptată într-un stat membru să producă efecte într-un alt stat fără repetarea integrală a examinării. Cele două mecanisme sunt complementare: standardele comune consolidează încrederea dintre sistemele judiciare, iar recunoașterea reciprocă reduce duplicarea procedurilor. Aceasta nu elimină însă diferențele privind organizarea instanțelor, procedurile sau sancțiunile, motiv pentru care trebuie precizate obiectul recunoașterii, autoritatea competentă pentru executare, motivele de refuz și drepturile persoanelor implicate.

În materie penală, integrarea europeană a favorizat trecerea de la cooperarea predominant diplomatică la contacte directe între autoritățile judiciare, susținute prin termene, formulare standardizate și structuri specializate. Ángela Gutiérrez Zarza evidențiază rolul magistraților de legătură și al Rețelei Judiciare Europene în identificarea autorităților competente, pregătirea solicitărilor și soluționarea dificultăților

practice [19]. Eficiența acestui model depinde însă de competența profesională, calitatea traducerii, securitatea comunicațiilor și trasabilitatea schimbului de informații. Un exemplu reprezentativ este mandatul european de arestare, care a înlocuit, în mare măsură, extrădarea politică dintre statele membre cu o procedură judiciară directă. Simplificarea cooperării și reducerea termenelor trebuie însă conciliată cu proporționalitatea, condițiile de detenție, independența autorității judiciare și dreptul la apărare. Aplicarea sa nu trebuie să fie automată, ci să țină seama de gravitatea faptei, pedeapsa aplicabilă, situația persoanei și existența unor măsuri alternative.

Ordinul european de anchetă facilitează realizarea într-un alt stat membru a unor măsuri de investigare și obținerea de probe. Caracterul transfrontalier al probelor, în special al celor digitale, ridică probleme privind jurisdicția, autenticitatea, integritatea, proporționalitatea și protecția datelor. Cererea trebuie să precizeze persoana, fapta, măsura solicitată, scopul, perioada și datele necesare, evitând colectarea nediferențiată de informații.

Eurojust sprijină coordonarea procurorilor, soluționarea conflictelor de jurisdicție și funcționarea echipelor comune de anchetă. Instituția nu substituie autoritățile naționale, ci facilitează coordonarea strategiilor, probelor și calendarului investigațiilor. Performanța sa trebuie apreciată prin rapiditatea cooperării, obstacolele soluționate, continuitatea echipelor și rezultatele cauzelor, nu exclusiv prin numărul reuniunilor organizate. O formă mai aprofundată de integrare o reprezintă *Parchetul European (EPPO)*, instituit prin cooperare consolidată. Procurorii europeni delegați investighează și urmăresc penal, în fața instanțelor naționale, infracțiunile care afectează interesele financiare ale Uniunii. Modelul combină coordonarea europeană cu aplicarea procedurilor naționale și urmărește depășirea fragmentării investigațiilor transfrontaliere. Funcționarea sa presupune delimitarea riguroasă a competenței materiale, respectarea drepturilor apărării și existența unor căi efective de atac.

Integrarea judiciară se întemeiază și pe garanții procedurale comune: dreptul la interpretare și traducere, informare, acces la avocat, prezumția de nevinovăție, asistență juridică și protecția copiilor implicați în proceduri penale. Aceste garanții nu reprezintă obstacole în calea eficienței, ci condiții ale încrederii reciproce. O procedură rapidă, dar lipsită de posibilitatea unei apărări efective, poate produce decizii vulnerabile și litigii ulterioare.

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a contribuit decisiv la consolidarea acestui spațiu judiciar. Koen Lenaerts evidențiază rolul Curții atât în clarificarea procedurilor, cât și în integrarea protecției drepturilor fundamentale în cooperarea civilă și penală [12]. Procedura preliminară urgentă permite soluționarea accelerată a cauzelor care afectează libertatea persoanei sau alte drepturi sensibile, menținând totodată exigențele contradictorialității și motivării.

Încrederea reciprocă constituie fundamentul recunoașterii reciproce, dar nu are caracter absolut. În situații excepționale, autoritatea de executare trebuie să examineze dacă există deficiențe sistemice sau generale și dacă persoana vizată este expusă unui risc real și individual. Recunoașterea reciprocă presupune astfel trei operațiuni succesive: identificarea instrumentului juridic și a domeniului său de aplicare; verificarea condițiilor și a motivelor limitate de refuz; executarea efectivă cu respectarea drepturilor fundamentale. Acest mecanism evită atât reexaminarea integrală a cauzei, cât și executarea automată, lipsită de garanții [12].

Digitalizarea introduce o nouă dimensiune a cooperării judiciare. Proba electronică presupune reguli privind autorizarea colectării, conservarea integrității, securizarea transferului, păstrarea metadatelor și documentarea lanțului de custodie. Valoarea probatorie depinde nu numai de conținut, ci și de autenticitatea, integritatea și posibilitatea contestării probei. Regulamentul european privind digitalizarea cooperării judiciare consolidează comunicarea electronică și utilizarea sistemelor informatice descentralizate în procedurile transfrontaliere [9], iar agenda DigitalJustice@2030 extinde cooperarea către spații de date juridice, instrumente asistate de inteligență artificială, formare și securitate [7].

Inteligența artificială poate sprijini căutarea juridică, anonimizarea, traducerea, transcrierea și gestionarea dosarelor, dar nu trebuie să substituie responsabilitatea autorității judiciare sau să diminueze transparența motivării. Sistemele utilizate trebuie să aibă un scop determinat, date documentate, mecanisme de verificare, securitate, supraveghere umană și posibilitatea contestării rezultatelor. Exigențele privind explicabilitatea și controlul trebuie să fie proporționale cu impactul sistemului asupra drepturilor și libertăților persoanei.

Evaluarea cooperării judiciare trebuie să distingă între volumul activității, eficiență, calitate și efect. Numărul mandatelor, solicitărilor sau dosarelor indică intensitatea cooperării, dar nu demonstrează eficacitatea acesteia. Sunt relevante rata de executare, durata procedurilor, motivele refuzului, calitatea traducerilor, respectarea garanțiilor procesuale, anulările și rezultatul final. Compararea statelor necesită definiții și metodologii compatibile, deoarece indicatorii agregați pot ascunde diferențe importante între cauzele simple și cele complexe.

Pentru Republica Moldova, apropierea de spațiul judiciar european presupune consolidarea capacității instituționale înaintea aderării: cooperarea cu Eurojust și Parchetul European, dezvoltarea punctelor de contact, formarea judecătorilor și procurorilor, îmbunătățirea traducerii juridice, securizarea comunicațiilor și dezvoltarea statisticilor judiciare. În materie civilă, analiza litigiilor transfrontaliere poate identifica domeniile care necesită adaptare prioritară. Digitalizarea trebuie abordată ca transformare instituțională, presupunând standarde de date, interoperabilitate, securitate și acces efectiv la justiție, nu doar achiziția unor sisteme informatice [10].

Tabelul 4. Instrumente și condiții ale cooperării judiciare transfrontaliere

Instrument / domeniu	Funcție și autoritate	Indicatori de funcționare	Garanții și limite
Hotărâri civile	Recunoaștere și executare de către instanțele și autoritățile statului solicitat	Durată, refuzuri, notificare, executare efectivă și cost	Ordine publică, audierea părților, protecția copilului și acces la remediu.
Mandat european de arestare	Predare judiciară directă între autoritatea emitentă și cea de executare	Termene, executare, retrageri, gravitatea cauzei și condiții de detenție	Proporționalitate, independență, apărare și risc individual pentru drepturi.
Ordin european de anchetă	Obținerea unei măsuri de investigare și transferul probei	Timp, cereri incomplete, adaptări, integritate și utilizare în proces	Necesitate, autorizare, minimizare și lanț de custodie.
Eurojust și Parchetul European	Coordonare interstatală, respectiv urmărire integrată a fraudelor care afectează bugetul UE	Cazuri coordonate, echipe comune, conflicte rezolvate, rezultate și căi de atac	Competență materială, diferențe procedurale, transparență și drepturile apărării.
Justiție digitală	Comunicare descentralizată, acces online, videoconferință și instrumente asistate	Disponibilitate, timp, accesibilitate, incidente, erori și utilizare	Securitate, protecția datelor, supraveghere umană și contestare.

Cooperarea judiciară în materie civilă conferă Spațiului de libertate, securitate și justiție o dimensiune directă și cotidiană, facilitând soluționarea litigiilor familiale, comerciale, de muncă și de consum cu elemente transfrontaliere. Principiul recunoașterii reciproce limitează necesitatea reexaminării fondului cauzei, dar eficacitatea sa depinde de existența unor norme clare privind competența jurisdicțională, notificarea actelor, administrarea probelor, legea aplicabilă și executarea hotărârilor. În cauzele privind răspunderea părintească, răpirea internațională de copii sau obligațiile de întreținere, celeritatea trebuie conciliată cu interesul superior al copilului, dreptul acestuia de a fi ascultat și garanțiile procesului echitabil. Pentru întreprinderi și consumatori, previzibilitatea jurisdicției și executarea efectivă a hotărârilor reduc costurile tranzacțiilor și sporesc securitatea juridică. Digitalizarea cooperării judiciare poate accelera transmiterea documentelor, audierea la distanță și gestionarea dosarelor, însă eficiența tehnologică trebuie asociată cu accesibilitatea, autentificarea sigură, continuitatea serviciilor și existența unor alternative pentru persoanele afectate de excluziunea digitală. În consecință, instrumentele europene de digitalizare a justiției trebuie evaluate nu numai prin interoperabilitate și reducerea duratei

procedurilor, ci și prin calitatea comunicării, securitatea probelor, incluziunea utilizatorilor și eficacitatea căilor de atac [7].

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene a consolidat cooperarea judiciară ca domeniu în care eficiența procedurilor și protecția drepturilor fundamentale sunt interdependente. Koen Lenaerts evidențiază importanța trimiterii preliminare și a procedurii preliminare urgente pentru interpretarea rapidă și uniformă a normelor privind azilul, libertatea persoanei, răspunderea părintească și cooperarea penală [12]. În materia încrederii reciproce, jurisprudența pornește de la prezumția respectării dreptului Uniunii de către statele membre, fără a conferi acesteia un caracter absolut. Atunci când există informații obiective, fiabile, precise și actualizate privind deficiențe sistemice sau generale, autoritatea competentă trebuie să examineze și existența unui risc real și individual pentru persoana vizată, luând în considerare eventualele garanții suplimentare. Această analiză în două etape evită atât refuzul generalizat al cooperării, cât și executarea automată a unei decizii susceptibile să producă o încălcare gravă a drepturilor. Din perspectivă metodologică, studenții trebuie să distingă între recunoașterea reciprocă și rejudecarea cauzei: instanța identifică instrumentul aplicabil, standardul juridic, motivele de refuz, probele relevante și remediul disponibil, motivând transparent dacă pragul necesar pentru limitarea cooperării a fost sau nu întrunit [2].

12.5. Drepturile fundamentale, controlul democratic și jurisdicțional, dimensiunea externă și relevanța Spațiului de libertate, securitate și justiție pentru Republica Moldova

Drepturile fundamentale reprezintă o componentă constitutivă a Spațiului de libertate, securitate și justiție (SLSJ), nu o limită aplicată ulterior politicilor adoptate. Carta drepturilor fundamentale are aceeași valoare juridică precum tratatele și este obligatorie pentru instituțiile Uniunii, precum și pentru statele membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii [2]. Într-un domeniu, care presupune controlul frontierelor, prelucrarea datelor, restrângerea libertății, transferul persoanelor și recunoașterea hotărârilor judiciare, protecția drepturilor trebuie integrată în toate etapele intervenției publice: definirea problemei, selectarea instrumentului, implementarea și evaluarea rezultatelor. Legalitatea procedurală a unei măsuri nu este suficientă dacă aceasta afectează disproporționat un drept sau nu oferă remedii efective.

Evaluarea juridică presupune identificarea temeiului și a competenței, determinarea dreptului fundamental afectat și verificarea legalității, scopului legitim, necesității și proporționalității măsurii. Analiza proporționalității trebuie fundamentată pe dovezi privind eficacitatea intervenției, intensitatea ingerinței, durata aceste-

ia, categoriile afectate și existența unor alternative mai puțin restrictive. Caracterul util al unei baze de date, al unei măsuri de supraveghere sau al unei restricții nu demonstrează automat necesitatea acesteia, iar o intervenție justificată într-o situație de criză nu poate fi permanentizată fără o evaluare distinctă.

Protecția vieții private și a datelor este deosebit de importantă deoarece informațiile pot circula între sistemele utilizate în domeniul frontierelor, migrației, azilului, cooperării polițienești și justiției. Principiile limitării scopului, minimizării datelor, exactității, securității, păstrării limitate și responsabilității trebuie reflectate în însăși arhitectura sistemelor. Jurnalizarea accesului, delimitarea rolurilor, evaluarea impactului, notificarea incidentelor și rectificarea datelor constituie garanții operaționale ale protecției juridice. Posibilitatea contestării unei decizii este diminuată atunci când persoana nu poate determina ce date au fost utilizate, în ce scop și de către ce autoritate.

Principiul nediscriminării impune examinarea atât a normei, cât și a efectelor acesteia. Criterii aparent neutre pot genera dezavantaje disproporționate prin utilizarea unor date istorice, indicatori teritoriali, bariere lingvistice sau acces inegal la documente și servicii. Analiza statistică trebuie să distingă existența unei disparități de constatarea juridică a discriminării, fără a presupune însă că absența intenției exclude efectele discriminatorii. Auditarea criteriilor, testarea diferențiată a rezultatelor și posibilitatea intervenției umane sunt deosebit de importante în cazul sistemelor automatizate.

Principiul nereturnării, interzicerea tratamentelor inumane sau degradante și interesul superior al copilului condiționează atât politicile de azil și returnare, cât și anumite forme de cooperare judiciară. Prezumția de siguranță nu poate substitui evaluarea actuală și individualizată a riscului. Persoanele vulnerabile necesită identificare timpurie, informare accesibilă, reprezentare și servicii adecvate, iar măsurile care implică detenția copiilor sau separarea familiei reclamă un control deosebit de riguros. Protejarea drepturilor nu este incompatibilă cu gestionarea frontierelor, ci constituie una dintre condițiile legitimității acesteia.

Controlul democratic al SLSJ este exercitat la mai multe niveluri. Parlamentul European participă la procesul legislativ, adoptarea bugetului și supravegherea agențiilor, iar parlamentele naționale controlează activitatea guvernelor și exercitarea principiului subsidiarității. Cooperarea interparlamentară dobândește o importanță suplimentară într-un domeniu în care agențiile europene utilizează resurse, informații și capacități furnizate de statele membre. Guild și Carrera subliniază că extinderea controlului democratic după Tratatul de la Lisabona a răspuns deficiențelor de transparență caracteristice etapelor anterioare ale cooperării în domeniul justiției și afacerilor interne [20]. Eficacitatea controlului presupune acces la documente și date comparabile, audieri substanțiale și monitorizarea aplicării recomandărilor.

Controlul jurisdicțional este distribuit între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și instanțele naționale. CJUE garantează interpretarea uniformă a dreptului Uniunii, examinează validitatea actelor europene în limitele competențelor sale și poate constata neîndeplinirea obligațiilor de către statele membre, în timp ce judecătorul național aplică normele europene situațiilor concrete și asigură remedii efective. Articolul 276 TFUE exclude controlul CJUE asupra validității sau proporționalității anumitor operațiuni desfășurate de poliție ori alte servicii de aplicare a legii și asupra exercitării responsabilităților statelor membre privind menținerea ordinii publice și securitatea internă; această limitare nu elimină însă controlul exercitat de instanțele naționale și obligația respectării drepturilor fundamentale. Curtea Europeană a Drepturilor Omului aparține sistemului Consiliului Europei, nu Uniunii Europene, deși standardele dezvoltate în cele două ordini juridice interacționează.

Responsabilizarea agențiilor europene trebuie adaptată funcțiilor acestora. *Frontex* sprijină și coordonează managementul frontierelor; *Europol* facilitează schimbul și analiza informațiilor relevante pentru combaterea criminalității; *Eurojust* susține coordonarea judiciară; iar *eu-LISA* gestionează sisteme informatice de mari dimensiuni. În consecință, evaluarea nu poate utiliza un indicator unic de „performanță”: pentru *Frontex* sunt relevante, între altele, incidentele operaționale și mecanismele de plângere; pentru Europol, legalitatea și calitatea prelucrării informațiilor; pentru eu-LISA, disponibilitatea, integritatea și securitatea sistemelor; iar pentru Eurojust, trasabilitatea cooperării și respectarea garanțiilor procedurale.

Dimensiunea externă a SLSJ rezultă din caracterul transnațional al migrației, criminalității organizate, terorismului, fluxurilor de date și probelor. Uniunea Europeană dezvoltă acorduri și forme de cooperare cu state terțe în domeniul migrației, readmisiei, frontierelor, protecției datelor și cooperării polițienești și judiciare. Jörg Monar caracterizează această dimensiune drept predominant instrumentală, deoarece cooperarea externă contribuie la realizarea unor obiective interne ale SLSJ [14]. Extinderea acțiunii dincolo de frontierele Uniunii implică însă riscul transferării unor funcții de control către state cu niveluri diferite de capacitate instituțională și protecție juridică. Transferul datelor, readmisia sau cooperarea operațională trebuie, prin urmare, precedate de evaluarea cadrului juridic aplicabil, a utilizării ulterioare a informațiilor, a posibilităților de monitorizare și a remediilor disponibile.

Integrarea diferențiată amplifică această complexitate. Participarea la Schengen nu coincide întotdeauna cu participarea la toate componentele cooperării judiciare și polițienești, iar statele terțe pot avea forme limitate și distincte de acces la anumite agenții, sisteme sau mecanisme. Din acest motiv, statutul juridic trebuie verificat pentru fiecare instrument în parte. Expresii generale precum „participă la sistemul UE” pot ascunde diferențe importante între schimbul de informații, cooperarea

operațională, statutul de observator și participarea deplină rezultată din calitatea de stat membru.

Pentru Republica Moldova, pregătirea în domeniul SLSJ este legată în mod direct de capitolul 24 al *acquis-ului UE* – Justiție, libertate și securitate, care cuprinde controlul frontierelor, vizele, migrația, azilul, cooperarea polițienească, combaterea criminalității organizate și terorismului, drogurile și cooperarea judiciară. Evaluările Comisiei Europene trebuie transformate din diagnostice generale în instrumente operaționale: pentru fiecare cerință este necesară identificarea actului european relevant, normei naționale, instituției competente, resurselor, datelor, indicatorilor de rezultat, riscurilor și termenelor [10].

Managementul integrat al frontierelor reprezintă una dintre componentele centrale ale acestei pregătiri. Cooperarea cu România și Ucraina și experiența acumulată în relația cu Frontex oferă o bază importantă pentru dezvoltarea analizei de risc, a infrastructurii, punctelor de contact, verificărilor aprofundate, cooperării dintre poliția de frontieră și autoritățile vamale și utilizării sistemelor de date. Modernizarea tehnologică trebuie însă asociată cu protecția datelor, proceduri de corectare a erorilor și formarea personalului. Numărul echipamentelor sau al funcționarilor reprezintă indicatori de resurse, nu dovezi suficiente ale capacității instituționale; relevante sunt disponibilitatea sistemelor, timpul de reacție, calitatea deciziilor și rezultatele controalelor.

În domeniul migrației și azilului sunt necesare proceduri clare, capacități flexibile de primire, identificarea persoanelor vulnerabile, mecanisme de integrare și proceduri de returnare conforme drepturilor fundamentale. Experiența gestionării persoanelor strămutate din Ucraina poate furniza date relevante privind coordonarea serviciilor de educație, sănătate, locuire și protecție socială. Evaluarea trebuie să distingă însă capacitatea demonstrată în condiții excepționale de mecanismele instituționalizate și sustenabile necesare pe termen lung.

Combaterea criminalității organizate presupune trecerea de la reacția predominantă la incidente către o activitate fundamentată pe evaluarea amenințărilor, investigații financiare, recuperarea activelor și cooperarea internațională. Cooperarea Republicii Moldova cu Eurojust și participarea la echipe comune de anchetă oferă mecanisme importante de acumulare a experienței [10]. Sustenabilitatea depinde însă de transformarea rezultatelor proiectelor și cazurilor asistate extern în proceduri naționale, formare instituțională, puncte de contact stabile și standarde adecvate de protecție a informațiilor.

Cooperarea judiciară civilă are, la rândul său, o relevanță practică importantă pentru cetățeni și întreprinderi. Recunoașterea hotărârilor, notificarea actelor, administrarea probelor, obligațiile de întreținere și litigiile familiale transfrontaliere impun

proceduri previzibile și eficiente. Analiza sistematică a cauzelor transfrontaliere poate identifica domeniile în care armonizarea normativă, formarea profesională sau digitalizarea trebuie prioritizate. În toate aceste domenii, capacitatea administrativă reprezintă factorul transversal al convergenței. Ministerele, poliția, procuratura, instanțele, autoritățile de frontieră și vamale, instituțiile responsabile de migrație, protecția datelor și serviciile sociale trebuie să dispună de mandate clare, resurse, sisteme compatibile și mecanisme de coordonare. Existența formală a unor structuri interinstituționale nu demonstrează eficacitatea acestora dacă lipsesc responsabilitățile precise, datele, termenele și mecanismele de urmărire. Un sistem coerent de monitorizare trebuie să distingă între adoptarea legislației, dezvoltarea capacităților și producerea unor rezultate verificabile, oferind astfel o imagine realistă asupra pregătirii pentru integrarea deplină în Spațiul de libertate, securitate și justiție.

Tabelul 5. Matrice de pregătire a Republicii Moldova pentru capitolul 24

Componentă	Cerință de pregătire	Dovadă de implementare	Risc și măsură corectivă
Frontiere și Schengen	Management integrat, verificări, analiză de risc, API/PNR și integritate	Proceduri aplicate, timp, alerte validate, audit, formare și incidente	Achiziții fără interoperabilitate; arhitectură comună, testare și mentenanță.
Migrație și azil	Strategii, proceduri, primire flexibilă, vulnerabilitate, integrare și returnare	Durata, rate de anulare, servicii, capacitate de rezervă și monitorizare	Formalism și suprasolicitare; scenarii, resurse și control al drepturilor.
Criminalitate organizată	SOCTA, investigații financiare, cooperare Europol/Eurojust și recuperarea activelor	Cazuri coordonate, echipe comune, active recuperate, timp și rezultate	Dependență de proiecte externe; instituționalizarea metodelor și formare.
Cooperare judiciară	Puncte de contact, convenții, comunicare sigură și executare	Cereri, termene, refuzuri, calitatea traducerii și executare efectivă	Întârzieri și neîncredere; standarde, digitalizare și evaluare comună.
Drepturi și date	Temei, minimizare, securitate, control independent și remediu	Evaluări de impact, jurnale de acces, plângeri, rectificări și audit	Conectare tehnică înaintea garanțiilor; protecție prin proiectare și supraveghere.

Dimensiunea externă a Spațiului de libertate, securitate și justiție proiectează obiectivele interne ale Uniunii Europene în relațiile cu statele terțe prin acorduri de readmisie, facilitarea mobilității, schimburi de date, cooperare polițienească și judiciară, asistență tehnică și mecanisme de condiționalitate. Jörg Monar evidențiază

caracterul predominant instrumental al acestei dimensiuni, prin care Uniunea urmărește gestionarea riscurilor și a fluxurilor transfrontaliere inclusiv înainte ca acestea să atingă frontierele sale [14]. Externalizarea poate consolida coordonarea și capacitatea instituțională a partenerilor, dar generează probleme privind jurisdicția, controlul democratic și atribuirea responsabilității pentru efectele produse în afara teritoriului Uniunii. Transferul de date, cooperarea operațională sau readmisia nu înlătură obligațiile privind protecția persoanei, respectarea dreptului la azil și principiul nereturnării.

Pentru Republica Moldova, pregătirea pentru capitolul 24 al *acquis-ului UE* presupune transformarea cooperării existente într-o capacitate instituțională internă durabilă. Aceasta necesită inventarierea acquis-ului relevant, atribuirea responsabilităților instituționale, estimarea resurselor necesare, interoperabilitatea sistemelor, formarea personalului, control independent și indicatori de rezultat. Cooperarea cu Frontex, Europol și Eurojust produce valoare adăugată în măsura în care standardele, metodele și experiența acumulată prin acțiuni comune sunt integrate în procedurile naționale. O foaie de parcurs credibilă trebuie să distingă între obligațiile actuale ale statului candidat, formele de participare permise prin acorduri și drepturile și responsabilitățile care vor decurge din calitatea de stat membru. Totodată, aceasta trebuie să coreleze managementul frontierelor, azilul, migrația, combaterea criminalității organizate, cooperarea judiciară și protecția datelor, evaluând nu numai transpunerea legislației, ci și rapiditatea, calitatea, rata erorilor, eficacitatea remediilor și reziliența instituțională [10].

Controlul democratic și jurisdicțional al SLSJ este distribuit între instituții cu funcții distincte și complementare. Parlamentul European exercită supraveghere politică și bugetară asupra Comisiei și agențiilor europene, iar parlamentele naționale controlează respectarea subsidiarității și pozițiile guvernelor proprii în Consiliul Uniunii Europene. Curtea de Justiție asigură interpretarea uniformă și controlul legalității dreptului Uniunii, în timp ce instanțele naționale aplică normele europene și oferă remedii efective. Ombudsmanul European examinează cazurile de administrare defectuoasă, Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor și autoritățile naționale competente supraveghează prelucrarea datelor, iar Curtea de Conturi verifică legalitatea, regularitatea și buna gestiune financiară. Aceste mecanisme nu sunt substituibile: fiecare operează asupra unui obiect, potrivit unui standard și cu remedii specifice. O evaluare riguroasă trebuie, prin urmare, să identifice autoritatea competentă, obiectul controlului, informațiile disponibile, consecințele constatărilor și mecanismele de punere în aplicare. Fragmentarea devine problematică atunci când responsabilitățile sunt dispersate între mai multe organisme, fără posibilitatea reconstruirii efectului cumulat al măsurilor asupra persoanei [3].

Integrarea drepturilor fundamentale încă din etapa proiectării politicilor este mai eficientă decât remedierea exclusiv ulterioară a încălcărilor. Pentru o bază de date, o procedură de frontieră sau un mecanism de cooperare judiciară, evaluarea ex ante trebuie să identifice problema, populația afectată, temeiul juridic, categoriile de date necesare, alternativele mai puțin intruzive, durata măsurii și riscurile pentru persoanele vulnerabile. Testul de proporționalitate presupune demonstrarea caracterului adecvat al măsurii, a necesității sale și a existenței unui raport rezonabil între beneficiul urmărit și ingerința în drepturi. În cazul sistemelor automatizate, documentarea modelului, calitatea datelor, stabilirea pragurilor, testarea diferențiată, supravegherea umană și posibilitatea contestării trebuie asigurate anterior utilizării operaționale. Evaluarea ex post verifică aceste ipoteze prin raportare la erori, decizii anulate, incidente, efecte discriminatorii, întârzieri și costuri. Astfel, drepturile fundamentale funcționează concomitent ca limite juridice ale acțiunii publice și criterii ale calității instituționale și eficacității guvernanței [2].

Concluzii

Spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ) reprezintă una dintre cele mai avansate dimensiuni ale integrării europene, deoarece extinde cooperarea dincolo de piața internă către domenii aflate tradițional în centrul autorității statului: controlul frontierelor, migrația și azilul, cooperarea polițienească, dreptul penal și civil și protecția jurisdicțională. Evoluția de la mecanisme predominant interguvernamentale la cadrul juridic instituit prin Titlul V TFUE demonstrează aprofundarea integrării, fără eliminarea responsabilităților naționale sau a participării diferențiate. SLSJ funcționează, astfel, ca o ordine juridică și instituțională multinivel, în care normele europene, administrațiile și instanțele naționale, agențiile specializate și infrastructurile informaționale sunt interdependente. Eficacitatea sa nu poate fi apreciată exclusiv prin densitatea reglementării, ci prin capacitatea acestor componente de a funcționa coerent și de a produce rezultate compatibile cu statul de drept.

Relația dintre libertate și securitate constituie nucleul acestei construcții. Eliminarea controalelor la frontierele interne și extinderea mobilității presupun administrarea coordonată a frontierelor externe, cooperare polițienească și judiciară și utilizarea unor sisteme comune de informații. Totuși, securitatea nu poate fi echivalată cu intensificarea controlului. Eficacitatea unei politici privind frontierele, migrația, criminalitatea sau terorismul trebuie evaluată concomitent prin legalitate, necesitate, proporționalitate, calitatea datelor, protecția persoanelor vulnerabile și existența unor remedii efective. În același sens, Pactul privind migrația și azilul consolidează coordonarea responsabilității și solidarității între state, dar succesul său va depinde de funcționarea efectivă a procedurilor, capacitățile de primire, protecția drepturilor

și repartizarea sustenabilă a responsabilităților, nu numai de existența cadrului normativ.

În domeniul securității interne, dezvoltarea cooperării prin Europol, mecanismele de schimb automatizat de informații, interoperabilitatea sistemelor și analiza comună a amenințărilor sporesc capacitatea Uniunii și a statelor membre de a răspunde criminalității transfrontaliere. Mai multe date nu înseamnă însă automat mai multă securitate. Calitatea informațiilor, limitarea scopului, validarea umană, securitatea cibernetică, trasabilitatea accesului și posibilitatea rectificării sunt condiții ale utilizării legitime și eficiente a tehnologiei. O concordanță biometrică sau algoritmică nu reprezintă, prin ea însăși, o identitate juridică și nu poate substitui evaluarea autorității competente. Digitalizarea trebuie, prin urmare, concepută ca instrument al unei politici fundamentate juridic și instituțional, nu ca soluție autonomă la problemele de securitate [6; 8].

Dimensiunea justiției demonstrează aprofundarea integrării prin recunoașterea reciprocă și încrederea reciprocă. Circulația hotărârilor civile, mandatul european de arestare, ordinul european de anchetă, Eurojust și Parchetul European facilitează cooperarea și reduc dependența de procedurile diplomatice tradiționale. Totuși, încrederea reciprocă nu constituie o prezumție absolută și nu justifică executarea automată a unei decizii atunci când există un risc real pentru drepturile persoanei. Recunoașterea reciprocă funcționează durabil numai atunci când este susținută de standarde procedurale comune, independență judiciară, acces la apărare, dialog jurisdicțional și căi efective de atac. În această perspectivă, contribuția Curții de Justiție este esențială pentru menținerea echilibrului dintre eficiența cooperării transfrontaliere și protecția drepturilor fundamentale.

Transformarea digitală a justiției, interoperabilitatea sistemelor și utilizarea inteligenței artificiale extind capacitatea administrativă și pot reduce durata procedurilor, dar amplifică simultan cerințele privind protecția datelor, securitatea informațională, explicabilitatea și responsabilitatea umană. Performanța tehnică nu poate substitui temeiul juridic, iar automatizarea nu transferă răspunderea de la instituția publică către sistemul informatic. Drepturile fundamentale trebuie integrate încă din faza proiectării politicilor și infrastructurilor digitale, prin evaluări ex ante, minimizarea datelor, audit, posibilitatea contestării și evaluări ex post ale erorilor și efectelor discriminatorii. În SLSJ, respectarea drepturilor nu reprezintă un cost extern al eficienței, ci un criteriu al calității instituționale și al legitimității integrării.

Controlul democratic, jurisdicțional și administrativ completează această arhitectură. Parlamentul European, parlamentele naționale, CJUE, instanțele naționale, autoritățile pentru protecția datelor, Ombudsmanul European și organismele de audit exercită funcții distincte, care nu pot fi substituite reciproc. Anume caracterul distri-

buit al autorității în SLSJ impune trasabilitatea deciziei și claritatea responsabilității: trebuie să poată fi identificat cine a adoptat măsura, cine a implementat-o, ce date au fost utilizate, ce standard a fost aplicat și ce remediu este disponibil persoanei afectate. Fragmentarea instituțională devine problematică atunci când niciun organism nu poate evalua efectul cumulat al unei intervenții asupra drepturilor și situației concrete a persoanei.

Dimensiunea externă confirmă faptul că securitatea, migrația, datele și cooperarea judiciară depășesc frontierele Uniunii. Acordurile și parteneriatele cu state terțe pot consolida capacitatea de gestionare a migrației, combaterea criminalității și schimbul de informații, dar externalizarea responsabilităților nu externalizează obligațiile privind drepturile fundamentale. Transferurile de date, readmisia și cooperarea operațională trebuie evaluate prin temei juridic, proporționalitate, monitorizare și acces la remedii. În același timp, integrarea diferențiată impune delimitarea precisă între cooperarea cu un stat terț, participarea sectorială și drepturile și obligațiile care decurg exclusiv din calitatea de stat membru.

Pentru Republica Moldova, pregătirea pentru capitolul 24 al acquis-ului UE trebuie să depășească alinierea formală și să urmărească dezvoltarea unei capacități instituționale durabile în domeniul frontierelor, azilului, migrației, cooperării polițienești și judiciare, protecției datelor și securității sistemelor informaționale. Cooperarea cu Frontex, Europol și Eurojust poate accelera învățarea și convergența, dar valoarea acesteia depinde de transformarea experienței comune în proceduri naționale, personal calificat, infrastructuri interoperabile, control independent și practici verificabile. Pregătirea trebuie măsurată nu numai prin numărul actelor transpuse sau al echipamentelor achiziționate, ci prin timpul și calitatea procedurilor, rata erorilor, accesul la drepturi, funcționarea remediilor, sustenabilitatea instituțională și capacitatea de corectare.

În ansamblu, SLSJ demonstrează că aprofundarea integrării europene nu presupune alegerea între libertate, securitate și justiție, ci construirea unui sistem în care cele trei dimensiuni se condiționează reciproc. Libertatea fără capacitate comună de protecție devine vulnerabilă; securitatea lipsită de proporționalitate poate afecta drepturile pe care urmărește să le protejeze; iar justiția fără încredere și garanții nu poate funcționa transfrontalier. Maturitatea acestui domeniu trebuie evaluată, prin urmare, prin capacitatea Uniunii și a statelor de a transforma cooperarea, tehnologia și recunoașterea reciprocă în instituții eficiente, controlabile și responsabile. Pentru Republica Moldova, integrarea în acest spațiu presupune nu doar adoptarea acquis-ului, ci dezvoltarea capacității de a contribui la un spațiu european în care libertatea este efectivă, securitatea este proporțională, iar justiția este accesibilă și supusă controlului democratic și jurisdicțional.

Aplicație de seminar: auditul unui caz transfrontalier de libertate, securitate și justiție

Studenții formează echipe interdisciplinare și analizează un scenariu ipotetic: o persoană dintr-o țară terță intră legal în spațiul Schengen, este asociată eronat cu o identitate dintr-un sistem european, este verificată la frontieră, iar telefonul său conține date relevante pentru o investigație de trafic de persoane în două state. În paralel, persoana invocă risc de persecuție dacă este returnată și are un copil minor într-un alt stat. Echipa reconstituie fluxul: competențe, sisteme consultate, temeiuri, autorități, recunoaștere, probe, azil, protecția copilului, rectificarea datelor și remedii.

Juriștii elaborează testele de competență, proporționalitate și drepturi; jurnaliștii construiesc o cronologie verificată și identifică afirmațiile înșelătoare; matematicienii estimează efectul unei rate mici de potriviri false asupra unei populații numeroase și efectuează analiza de sensibilitate; informaticienii modelează accesul, jurnalizarea, confirmarea potrivirii și răspunsul la incident. Echipa trebuie să separe informația de probă, alerta de decizie și cooperarea de transferul responsabilității.

Produs de învățare

Dosar analitic de 6–8 pagini care conține: harta actorilor și competențelor; cronologia evenimentelor; temeiurile juridice; schema fluxului de date; matricea libertate–securitate–justiție; evaluarea proporționalității; analiza erorilor și a grupurilor afectate; instrumentul de cooperare judiciară; drepturile și remediile; indicatorii de performanță; recomandările pentru Republica Moldova și o anexă cu sursele verificate.

Subiecte de autoevaluare

1. Explicați trecerea de la cooperarea pre-Maastricht la arhitectura post-Lisabona a SLSJ. Comparați procedurile, instrumentele, rolul Parlamentului, competența Curții și participarea diferențiată și argumentați de ce abolirea pilonilor nu a eliminat toate elementele interguvernamentale.
2. Analizați relația dintre Schengen, frontierele externe, EES, ETIAS, Eurodac, azil și solidaritate. Construiți o teorie a schimbării, identificați indicatorii și arătați cum poate fi testată compatibilitatea unei măsuri de frontieră cu drepturile fundamentale.
3. Evaluați un mecanism de schimb automatizat de date polițienești. Definiți problema, scopul, categoriile de date, pragurile, ratele de eroare, validarea umană, securitatea, termenele de păstrare, auditul și remediul și explicați de ce o concordanță tehnică nu este identitate juridică.
4. Comparați recunoașterea reciprocă și armonizarea în materie civilă și penală. Aplicați distincția unui mandat european de arestare și unei hotărâri

civile și formulați un test pentru limitele încrederii reciproce atunci când există risc pentru drepturile persoanei.

5. Elaborați o foaie de parcurs pentru Republica Moldova privind capitolul 24. Corelați legislația, instituțiile, managementul frontierei, migrația și azilul, cooperarea polițienească și judiciară, sistemele de date, formarea, controlul și indicatorii și stabiliți priorități pe trei ani.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, pp. 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
2. European Union. (2016). Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, pp. 389–405. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT
3. European Parliament. (2025). An area of freedom, security and justice: General aspects. *Fact Sheets on the European Union*. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/150/an-area-of-freedom-security-and-justice-general-aspects
4. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1351 on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013. *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1351. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj
5. European Commission. (2026). 2026 State of Schengen Report. Directorate-General for Migration and Home Affairs. https://home-affairs.ec.europa.eu/state-schengen-report-2026_en
6. European Commission. (2025). ProtectEU: A European Internal Security Strategy (COM(2025) 148 final). https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-presents-european-internal-security-strategy-2025-04-01_en
7. European Commission. (2025). DigitalJustice@2030: A strategy for the digitalisation of justice in the European Union (COM(2025) 802 final). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/digitalisation-justice/communication-digitaljustice2030_en
8. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/982 on the automated search and exchange of data for police cooperation and amending Decisions 2008/615/JHA and 2008/616/JHA and

Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 and (EU) 2019/818 (Prüm II). *Official Journal of the European Union*, L, 2024/982. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj

9. European Parliament & Council of the European Union. (2023). Regulation (EU) 2023/2844 on the digitalisation of judicial cooperation and access to justice in cross-border civil, commercial and criminal matters. Official Journal of the European Union, L, 2023/2844. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2844/oj
10. European Commission. (2025). Moldova Report 2025. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. https://enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2025_en
11. KAUNERT, C. (2005). The Area of Freedom, Security and Justice: The construction of a European public order. *European Security*, 14(4), pp. 459–483. https://doi.org/10.1080/09662830500528161
12. LENAERTS, K. (2010). The contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice. International & Comparative Law Quarterly, 59(2), pp. 255–301. https://doi.org/10.1017/S0020589310000023
13. COUTTS, S. D. (2011). The Lisbon Treaty and the Area of Freedom, Security and Justice as an area of legal integration. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 7, pp. 87–107.
14. MONAR, J. (2012). The external dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon. Swedish Institute for European Policy Studies, *Report 2012:1*.
15. MARHOLD, H. (2016). The European Area of Freedom, Security and Justice: Its evolution and three fundamental dilemmas. *L'Europe en formation*, 381(3), pp. 9–24. https://doi.org/10.3917/eufor.381.0009
16. ORRÙ, E. (2022). Freedom, security and justice in the European Union: A short genealogy of the "Security Union". *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, 11(1), pp. 143–162. https://doi.org/10.1285/i22808949a11n1p143
17. GOMBOS, K. (2024). Cooperation in the fields of justice and home affairs. In T. Navracsics & B. Tárnok (Eds.), The 2024 Hungarian EU Presidency, pp. 355–377. Ludovika University Press. https://doi.org/10.36250/01206_24
18. ZARDO, F., & SLOMINSKI, P. (2025). Governing the area of freedom, security, and justice. In S. Lucarelli & J. Sperling (Eds.), *Handbook of European Union governance*, pp. 114–126. Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781803925189.00019

19. GUTIÉRREZ ZARZA, Á. (2015). The Area of Freedom, Security and Justice of the EU. In Á. Gutiérrez Zarza (Ed.), Exchange of information and data protection in cross-border criminal proceedings in Europe, pp. 11–24. *Springer*. https://doi.org/10.1007/978-3-642-40291-3_2
20. GUILD, E., CARRERA, S., & EGGENSCHWILER, A. (Eds.). (2010). The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme. Centre for European Policy Studies. https://aei.pitt.edu/32646/1/69._The_Area_of_Freedom,_Security_and_Justice_ten_years_on.pdf
21. European Commission. (2026, March 30). Entry/Exit System will become fully operational on 10 April 2026. https://home-affairs.ec.europa.eu/news/entryexit-system-will-become-fully-operational-10-april-2026-2026-03-30_en
22. European Union. (2026). ETIAS. Pagina oficială privind calendarul de introducere; consultată la 25 septembrie 2026. https://travel-europe.europa.eu/etias
23. European Commission. (2026, June 12). New migration and asylum rules enter into application: What is changing? https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-migration-and-asylum-rules-enter-application-what-changing-2026-06-12_en

Tema 13. DIMENSIUNEA EXTERNĂ ȘI DE SECURITATE A INTEGRĂRII EUROPENE: PESC ȘI PSAC

Termeni-cheie: *politica externă și de securitate comună; politica de securitate și apărare comună; acțiune externă; Înaltul Reprezentant; Serviciul European de Acțiune Externă; autonomie strategică; abordare integrată; gestionarea crizelor; cooperare structurată permanentă; Instrumentul european pentru pace.*

Unități de conținut

1. Geneza, natura și cadrul juridico-strategic al politicii externe și de securitate comune și al politicii de securitate și apărare comune.
2. Arhitectura instituțională, reprezentarea externă și mecanismele de adoptare, finanțare și control al deciziilor în domeniul PESC și PSAC.
3. Instrumentele PESC și abordarea integrată a acțiunii externe: diplomație, măsuri restrictive, prevenirea conflictelor, mediere, reziliență și comunicare strategică.
4. PSAC ca instrument operațional al Uniunii Europene: misiuni și operațiuni, capacități civile și militare, cooperare structurată permanentă și parteneriate.
5. Eficacitatea, legitimitatea și perspectivele dimensiunii externe și de securitate a integrării europene. Relevanța pentru Republica Moldova.

Abilități

– definește PESC și PSAC și le delimitează de ansamblul acțiunii externe a Uniunii, de politica de apărare națională și de apărarea colectivă în cadrul NATO;
– identifică temeiurile juridice, actorii, procedurile și instrumentele aplicabile unei situații de politică externă, securitate sau gestionare a crizelor;
– explică rolul Consiliului European, al Consiliului Afaceri Externe, al Înaltului Reprezentant, al SEAE, al Comisiei și al Parlamentului European;
– analizează raportul dintre unanimitate, abținere constructivă, majoritate calificată, cooperare diferențiată și capacitatea Uniunii de a acționa;
– distinge diplomația, măsurile restrictive, acțiunile de sprijin, misiunile civile, misiunile militare și operațiunile executive și evaluează adecvarea lor la problemă;
– utilizează indicatori de coerență, capacitate, rezultate, impact, legitimitate și sustenabilitate pentru evaluarea acțiunii externe a Uniunii;
– interpretează critic documente strategice, decizii ale Consiliului, rapoarte de misiune, date bugetare, hărți de risc și comunicări publice;
– aplică instrumentele temei la analiza cooperării dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova în domeniul securității și apărării.

Responsabilitate și autonomie. Studentul selectează și confruntă tratate, decizii, strategii, rapoarte instituționale și studii științifice; distinge poziția oficială a Uniunii de interpretarea academică și de comunicarea politică; atribuie corect responsabilitatea între nivelul european și cel național; evită echivalarea automată a vizibilității diplomatice cu eficacitatea și formulează concluzii argumentate privind legalitatea, coerența, impactul și legitimitatea unei acțiuni externe.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, lectură ghidată a articolelor 21–46 TUE, analiză comparativă a strategiilor, cartografiere instituțională, studiu de caz, simula-

rea unei reuniuni a Consiliului Afaceri Externe, analiză de discurs, matrice de evaluare a unei misiuni PSAC, dezbatere asupra autonomiei strategice și proiect aplicativ privind Republica Moldova.

Repere de conținut

Introducere

Dimensiunea externă și de securitate a integrării europene reflectă capacitatea Uniunii Europene de a transforma interdependența dintre statele membre într-o acțiune colectivă orientată spre protejarea intereselor și valorilor comune și spre influențarea mediului internațional. Politica externă și de securitate comună oferă cadrul pentru definirea orientărilor strategice, adoptarea pozițiilor comune și coordonarea acțiunii diplomatice, în timp ce politica de securitate și apărare comună, ca parte integrantă a PESC, permite utilizarea unor instrumente civile și militare pentru prevenirea conflictelor, gestionarea crizelor, consolidarea păcii și dezvoltarea capacităților partenerilor. PSAC nu transformă însă Uniunea într-o alianță de apărare colectivă și nu substituie politicile naționale de apărare. Spre deosebire de domeniile predominant supranaționale, PESC și PSAC sunt guvernate prin norme și proceduri speciale, în cadrul cărora statele membre, unanimitatea politică și capacitățile naționale păstrează un rol determinant. Această arhitectură hibridă explică atât valoarea adăugată a acțiunii comune, cât și limitele structurale generate de divergența intereselor, disponibilitatea inegală a resurselor și dificultatea transformării consensului formal în acțiune rapidă și coerentă.

Tema nu reia evoluția tratatelor, configurația generală a instituțiilor sau procedurile legislative examinate anterior, ci analizează regimul specific prin care Uniunea formulează și pune în aplicare politica externă și de securitate. Accentul este plasat pe relația dintre evaluarea mediului strategic, definirea obiectivelor, reprezentarea externă, adoptarea și finanțarea deciziilor, mobilizarea capacităților, implementarea instrumentelor, controlul democratic și evaluarea rezultatelor. Din perspectivă științifică, existența unei declarații, strategii, sancțiuni sau misiuni nu constituie dovada eficacității. Analiza trebuie să distingă între produsul instituțional - poziția sau decizia adoptată -, rezultatul operațional - acțiunea efectiv realizată - și impactul asupra comportamentului actorilor, securității populației și capacității instituțiilor partenere. În consecință, PESC și PSAC trebuie evaluate prin criterii de coerență juridică și politică, adecvare a resurselor, rapiditate decizională, legitimitate, proporționalitate, sustenabilitate și efecte produse asupra destinatarilor acțiunii externe. Literatura de specialitate recomandă depășirea analizelor centrate exclusiv asupra proceselor interne ale Uniunii și includerea perspectivei actorilor și societăților afectate, precum și a decalajului dintre așteptările formulate și capacitățile efectiv mobilizate.

Pentru Republica Moldova, tema are o relevanță directă: alinierea la PESC, participarea la dialoguri, misiuni și inițiative europene, consolidarea rezilienței democratice și dezvoltarea cooperării în domeniul securității și apărării fac parte din pregătirea pentru aderare. Aceste evoluții trebuie însă evaluate nu numai prin angajamente formale, ci și prin capacitatea instituțiilor de a implementa deciziile, de a proteja informațiile și drepturile, de a coordona răspunsurile la amenințări și de a asigura controlul democratic și încrederea publică.

13.1. Geneza, natura și cadrul juridico-strategic al politicii externe și de securitate comune și al politicii de securitate și apărare comune

Politica externă europeană s-a dezvoltat într-un domeniu în care statele au protejat tradițional prerogative considerate esențiale pentru suveranitate: recunoașterea statelor, relațiile diplomatice, utilizarea sancțiunilor, angajarea în operațiuni externe și definirea intereselor de securitate. De aceea, evoluția de la Cooperarea Politică Europeană la PESC nu a produs o transferare liniară a competențelor către instituțiile comune. Ea a creat, mai curând, un sistem de coordonare instituționalizată în care statele încearcă să transforme convergența politică în poziții și acțiuni comune, păstrând simultan dreptul de a conduce politici externe naționale [7].

Tratatul de la Maastricht a consacrat PESC ca al doilea pilon al Uniunii Europene, iar reformele ulterioare au urmărit continuitatea, coerența și vizibilitatea externă. Amsterdam a creat funcția de Înalt Reprezentant, iar dezvoltările de la Saint-Malo, Köln și Helsinki au deschis calea unei politici europene de securitate și apărare capabile să desfășoare misiuni de gestionare a crizelor. Tratatul de la Lisabona a eliminat structura formală pe piloni, a conferit personalitate juridică unică Uniunii, a creat funcția integrată de Înalt Reprezentant/vicepreședinte al Comisiei și a instituit SEAE. Cu toate acestea, PESC a rămas guvernată prin norme și proceduri speciale [1].

Cadrul primar este concentrat în Titlul V TUE. Articolul 21 stabilește principiile și obiectivele acțiunii externe, articolele 24–41 reglementează PESC, iar articolele 42–46 configurează PSAC. PSAC constituie parte integrantă a PESC și include definirea progresivă a unei politici comune de apărare, fără a transforma Uniunea într-o alianță de apărare colectivă. O eventuală apărare comună presupune o decizie unanimă a Consiliului European și respectarea cerințelor constituționale ale statelor membre [1]. Acțiunea externă a Uniunii este mai largă decât PESC, deoarece cuprinde politica comercială comună, cooperarea pentru dezvoltare, ajutorul umanitar, extinderea, vecinătatea, acordurile internaționale și dimensiunile externe ale politicilor interne. În aceste domenii se aplică, în proporții diferite, metoda comunitară,

competențele Comisiei Europene și procedurile legislative ori acordurile prevăzute de TFUE. PESC are o funcție de orientare politică și strategică, dar eficacitatea sa depinde frecvent de mobilizarea instrumentelor economice, juridice și financiare aflate în alte componente ale acțiunii externe.

Regimul juridic al PESC este distinct. Adoptarea actelor legislative este exclusă, deciziile sunt luate în principal prin unanimitate, iar competența Curții de Justiție este limitată. Aceste particularități nu înseamnă însă că PESC se află în afara ordinii juridice a Uniunii. Principiile atribuirii, cooperării loiale, coerenței, proporționalității, echilibrului instituțional și respectării drepturilor fundamentale continuă să producă efecte. Ramses Wessel descrie această evoluție drept o apropiere progresivă dintre PESC și ordinea juridică generală, fără dispariția regulilor speciale [11].

Articolul 21 TUE leagă interesele Uniunii de valori și de ordinea internațională bazată pe reguli. Democrația, statul de drept, universalitatea drepturilor omului, egalitatea, solidaritatea și respectarea Cartei ONU nu sunt simple elemente retorice; ele reprezintă criterii pentru justificarea, interpretarea și evaluarea acțiunii externe. În practică, apar tensiuni între promovarea valorilor, protejarea intereselor, stabilitatea regională, accesul la resurse și cooperarea cu parteneri care nu împărtășesc integral standardele europene. O analiză academică trebuie să facă vizibile aceste compromisuri și să evite prezentarea Uniunii ca actor exclusiv normativ sau exclusiv geopolitic.

Strategia globală din 2016 a introdus formula „*pragmatismului bazat pe principii*" și a organizat prioritățile în jurul securității Uniunii, rezilienței statelor și societăților, abordării integrate a conflictelor, ordinilor regionale cooperative și guvernanței globale. Documentul a încercat să depășească opoziția simplificatoare dintre valori și interese: principiile stabilesc limitele și finalitatea, iar pragmatismul privește alegerea instrumentelor, secvențierea acțiunilor și adaptarea la context [3].

Busola strategică din 2022 a transformat o parte a orientărilor în obiective operaționale până în 2030. Cei patru piloni – acțiune, securizare, investiții și parteneriate – corelează gestionarea crizelor, reziliența la amenințări hibride și cibernetice, dezvoltarea capacităților și cooperarea cu NATO, ONU și partenerii regionali. Documentul nu substituie Strategia globală, ci aprofundează componenta de securitate și apărare într-un mediu marcat de războiul din vecinătatea Uniunii și de intensificarea competiției strategice [4]. *Autonomia strategică* trebuie înțeleasă ca o capacitate de a decide și de a acționa atunci când interesele și valorile Uniunii o cer, cu parteneri ori, în situații excepționale, prin propriile instrumente, care nu este sinonimă cu autarhia economică, neutralitatea geopolitică sau desprinderea de NATO. Analiza sa presupune cel puțin patru dimensiuni: autonomie decizională, capacitate instituțională, resurse materiale și tehnologice, precum și legitimitate politică. Deficitul uneia dintre dimensiuni poate transforma autonomia într-o declarație fără efect practic.

Hylke Dijkstra și Sophie Vanhoonacker menționează că cercetarea PESC a fost modelată de obiectivele dominante ale fiecărei perioade: caracterul de putere civilă, capacitatea de actor, europenizarea, guvernanța și puterea normativă. Această succesiune explică de ce literatura a analizat intens sistemul intern al Uniunii. Totuși, consolidarea unui domeniu de studiu matur impune conectarea instituțiilor la efectele lor externe și la reacțiile partenerilor [7]. Capacitatea de actor extern poate fi evaluată prin coerența preferințelor, autoritatea juridică, autonomia instituțională, disponibilitatea resurselor, recunoașterea de către terți și continuitatea acțiunii. Niciun indicator nu este suficient separat. O declarație comună poate demonstra coeziune, dar nu și capacitate de implementare; o misiune poate demonstra prezență, dar nu și impact; o sancțiune poate produce costuri, dar nu neapărat schimbarea de comportament urmărită.

Relația dintre PESC și PSAC nu trebuie redusă la trecerea de la diplomație la instrumente militare. PSAC este unul dintre instrumentele PESC, iar gestionarea crizelor funcționează eficient numai atunci când este legată de analiză politică, prevenire, mediere, ajutor umanitar, dezvoltare, reformă instituțională și reconstrucție. Accentul exclusiv pe securitate poate îngusta diagnosticul și poate deplasa resursele de la cauzele politice, sociale sau economice ale instabilității. Max Becker și coautorii susțin că „*securitizarea*" acțiunii externe nu rezolvă automat blocajele decizionale ale Uniunii. În lectura lor, extinderea instrumentelor de apărare poate coexista cu unanimitatea, fragmentarea intereselor și insuficiența reformei instituționale. Contribuția lor este utilă ca ipoteză critică: resursele suplimentare și discursul de urgență trebuie evaluate separat de capacitatea de a lua decizii coerente și legitime [15].

Caracterul distinct al PESC rezultă și din pluralitatea culturilor strategice ale statelor membre. Geografia, experiențele istorice, statutul de neutralitate sau de aliat, dimensiunea forțelor armate, dependențele economice și percepțiile asupra amenințărilor influențează preferințele naționale. O criză poate fi interpretată de unele state ca amenințare militară imediată, de altele ca problemă de vecinătate, migrație, energie ori drept internațional. Convergența nu se produce prin simpla expunere la aceeași informație, ci prin socializare, evaluări comune, negocierea riscurilor și asumarea distribuirii costurilor. Din această perspectivă, cultura strategică europeană nu este un set uniform de reflexe, ci un repertoriu în formare, construit prin documente strategice, exerciții, misiuni, consultări și învățare instituțională [3].

Clauza de asistență reciprocă prevăzută de articolul 42 alineatul (7) TUE și clauza de solidaritate din articolul 222 TFUE trebuie delimitate de apărarea colectivă a NATO. Prima obligă statele membre să acorde ajutor și asistență unui stat membru victimă a unei agresiuni armate, respectând caracterul specific al politicii de securitate și apărare a anumitor state și angajamentele NATO ale aliaților. A doua

privește răspunsul comun la atacuri teroriste și dezastre naturale ori provocate de om. Niciuna nu instituie, prin ea însăși, o structură europeană unică de comandă sau un mecanism automat identic articolului 5 al Tratatului Atlanticului de Nord. Analiza riguroasă pornește de la temei, tipul situației, actorii competenți și procedurile efective de activare [1].

Dezbaterea privind „*puterea normativă*", „*puterea civilă*" și „*puterea geopolitică*" descrie dimensiuni diferite ale aceluiași actor. UE poate influența prin reguli, acces la piață, asistență, condiționalitate, diplomație, sancțiuni, misiuni și parteneriate, însă ponderea fiecărui instrument variază după context. O analiză binară, în care normele sunt opuse puterii, este insuficientă, deoarece normele pot organiza resursele și legitima acțiunea, iar puterea poate apăra condițiile în care normele rămân efective. Întrebarea științifică relevantă este cum se combină instrumentele, ce mecanisme cauzale activează și ce efecte distributive produc asupra statelor membre, partenerilor și populațiilor vizate.

Conceptul de „*decalaj dintre capacități și așteptări*" rămâne util pentru evaluarea acțiunii externe europene. Așteptările cresc pe măsură ce UE formulează strategii ambițioase, este recunoscută drept actor și dispune de instrumente economice considerabile; capacitatea efectivă depinde însă de acordul politic, informații, finanțare, personal, mobilitate, comandă, infrastructură și continuitate. Decalajul nu trebuie tratat ca o constantă retorică, ci descompus pe funcții și pe cazuri: avertizare timpurie, negociere diplomatică, aplicarea sancțiunilor, desfășurarea unei misiuni, sprijinirea unui partener sau menținerea rezultatelor după încheierea intervenției. Această operaționalizare permite comparații și evită verdictul general că Uniunea este fie „*puternică*", fie „*slabă*". Studierea PESC și PSAC cere o ierarhie critică a surselor. Tratatele și deciziile Consiliului UE stabilesc competențe și obligații; strategiile formulează orientări și priorități; rapoartele de progres descriu implementarea; documentele bugetare și de audit indică resursele; evaluările misiunilor și cercetarea academică permit examinarea rezultatelor și a explicațiilor concurente. Comunicatele de presă sunt utile pentru cronologie, dar nu substituie actul juridic sau evaluarea independentă. În lucrul universitar, fiecare afirmație trebuie asociată tipului de sursă adecvat: existența unei competențe se verifică juridic, capacitatea prin date și proceduri, iar impactul prin metode comparative și dovezi privind schimbarea produsă.

Timpul strategic este o variabilă adesea neglijată. Statele și instituțiile pot împărtăși obiectivul final, dar pot evalua diferit urgența, ordinea etapelor și durata angajamentului. Diplomația preventivă cere reacție înaintea escaladării, în timp ce reformarea instituțiilor de securitate produce rezultate în ani; sancțiunile pot necesita persistență, iar misiunile trebuie adaptate la schimbarea mediului. Analiza temporală urmărește momentul deciziei, viteza mobilizării, durata necesară producerii efec-

tului și riscul ca instrumentul să rămână activ după dispariția justificării inițiale. Strategia este credibilă când leagă obiectivele de un calendar realist și de momente explicite de revizuire.

Dimensiunea externă a integrării nu trebuie confundată cu simpla proiectare a modelului european asupra altor societăți. Partenerii interpretează ofertele, condițiile și normele UE prin propriile instituții, istorii și priorități. Efectul unei politici rezultă din interacțiunea dintre acțiunea europeană și capacitatea de absorbție, interesele elitelor, mobilizarea socială și contextul regional. De aceea, cercetarea orientată din exterior spre interior completează analiza instituțiilor UE: interviurile cu beneficiarii, datele locale, comparația între regiuni și urmărirea efectelor neintenționate pot arăta dacă o intervenție a fost relevantă, legitimă și sustenabilă [8].

Anticiparea strategică completează analiza amenințărilor curente. Ea construiește scenarii privind evoluții geopolitice, tehnologice, climatice și societale, identifică semnale slabe și testează robustețea opțiunilor în condiții de incertitudine. Scenariile nu sunt predicții, ci instrumente pentru compararea consecințelor și a necesarului de capacități. În PESC și PSAC, anticiparea este utilă numai dacă este conectată la prioritizare, bugetare, exerciții și decizie politică. Un registru de riscuri trebuie să indice probabilitatea, impactul, viteza de materializare, interdependențele și actorul responsabil pentru monitorizare. Astfel, strategia evită reacția exclusivă la crize deja produse.

Tabelul 1. Evoluția și natura juridico-strategică a PESC și PSAC

Etapă	Transformare instituțională	Logica dominantă	Problemă de evaluat
Cooperarea Politică Europeană	Coordonare diplomatică în afara cadrului comunitar	Convergență voluntară și consens	Poziții comune fără capacitate juridică și operațională stabilă.
Tratatul de la Maastricht	PESC devine pilon al Uniunii	Instituționalizarea cooperării intergu-vernamentale	Vizibilitate sporită, dar fragmentare între piloni.
Amsterdam–Nisa	Înalt Reprezentant și dezvoltarea gestionării crizelor	Continuitate, coordonare și prime capacități PSAC	Dublarea actorilor și dependența de resursele statelor.
Tratatul de la Lisabona	HR/VP, SEAE, personalitate juridică unică și PSAC	Coerență externă într-un cadru cu reguli speciale	Echilibru între integrare juridică și controlul statelor.
Configurația 2016–2030	Strategia globală și Busola strategică	Pragmatism bazat pe principii și autonomie strategică	Transformarea obiectivelor în rezultate măsurabile și legitime.

Delimitarea conceptuală este esențială: PESC desemnează cadrul politic și juridic al pozițiilor și acțiunilor comune în materie externă și de securitate; PSAC este componenta prin care Uniunea desfășoară misiuni și operațiuni și sprijină dezvoltarea capacităților; acțiunea externă include, pe lângă acestea, politici supranaționale și instrumente economice. Confundarea lor conduce la atribuirea greșită a competenței, a procedurii și a responsabilității.

13.2. Arhitectura instituțională, reprezentarea externă și mecanismele de adoptare, finanțare și control al deciziilor în domeniul PESC și PSAC

Arhitectura instituțională a PESC nu reproduce separația clasică a puterilor și nici metoda comunitară standard, fiindcă combină orientarea strategică a Consiliului European, decizia și controlul politic al Consiliului UE, inițiativa și reprezentarea Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru acțiune externă și politica de securitate, sprijinul administrativ al SEAE, contribuțiile Comisiei Europene și resursele statelor membre. Această distribuție urmărește să unească legitimitatea națională, continuitatea europeană și expertiza tehnică, dar poate genera suprapuneri și dificultăți de atribuire.

Consiliul European identifică interesele strategice, stabilește obiectivele și definește orientările generale ale PESC, inclusiv în domeniile cu implicații pentru apărare, care intervine mai ales în situații de criză, în formularea strategiilor și în soluționarea dezacordurilor politice majore. Rolul său este de direcție, nu de gestionare cotidiană; transformarea concluziilor în decizii, acțiuni și resurse revine altor actori.

Consiliul Afaceri Externe este principalul for decizional, care adoptă decizii privind pozițiile și acțiunile UE, misiunile PSAC, mandatele reprezentanților speciali și măsurile restrictive și urmărește coerența dintre componentele acțiunii externe. Componența sa variază în funcție de dosar, iar reuniunile miniștrilor apărării se desfășoară în cadrul Consiliului Afaceri Externe. Lucrările sunt pregătite de structuri permanente și grupuri geografice ori tematice [2].

Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate prezidează Consiliul Afaceri Externe, contribuie prin propuneri, asigură punerea în aplicare a deciziilor, reprezintă UE în dialogul politic și este vicepreședinte al Comisiei Europene. Această „*dublă poziționare*” urmărește să conecteze PESC cu politicile externe gestionate de Comisia Europeană. Eficacitatea depinde însă de cooperarea dintre servicii, de susținerea statelor și de claritatea mandatului.

Serviciul European de Acțiune Externă este serviciul diplomatic al UE și sprijină Înaltul Reprezentant al Uniunii prin analiză, planificare, coordonare, relații cu partenerii și rețeaua de delegații. SEAE reunește funcționari ai Consiliului UE și

Comisiei Europene, precum și diplomați detașați de statele membre. Structura mixtă facilitează circulația informației și formarea unei culturi profesionale comune, dar reflectă și pluralitatea principalilor politici și administrativi.

Dijkstra interpretează SEAE prin conceptul de „*delegare neexclusivă*", deoarece statele au atribuit funcții diplomatice unui agent european, fără să renunțe la propriile ministere, ambasade și rețele. Această soluție permite specializarea și reprezentarea comună, dar nu elimină competiția pentru informație, acces și vizibilitate. Coerența nu rezultă din monopol, ci din coordonarea continuă între nivelul european și cele naționale [10].

Comisia Europeană nu conduce PESC, dar rămâne indispensabilă pentru coerența acțiunii externe. Ea gestionează politici comerciale, de dezvoltare, vecinătate, extindere, ajutor umanitar, energie și instrumente financiare care pot susține obiectivele politice. De asemenea, pregătește împreună cu Înaltul Reprezentant propuneri comune și aplică, în domeniile de competență ale Uniunii, componente economice ale măsurilor restrictive. Separarea formală dintre PESC și celelalte politici este astfel traversată de interdependențe funcționale.

Parlamentul European nu co-legiferează în PESC, dar exercită funcții de informare, consultare, dezbatere, control politic și bugetar. Înaltul Reprezentant al Uniunii trebuie să îl consulte asupra principalelor opțiuni și să se asigure că opiniile sale sunt luate în considerare. Parlamentul aprobă bugetele programelor externe, organizează audieri, adoptă recomandări și examinează implementarea anuală a PESC și PSAC. Controlul său este mai puternic asupra resurselor bugetare și mai slab asupra deciziilor interguvernamentale și a cheltuielilor militare extrabugetare [2].

Comitetul Politic și de Securitate monitorizează situația internațională și exercită, sub responsabilitatea Consiliului UE și a Înaltului Reprezentant al Uniunii, controlul politic și direcția strategică a operațiunilor de gestionare a crizelor. Comitetul Militar al Uniunii Europene, Statul-Major Militar, Comitetul pentru aspectele civile ale gestionării crizelor și structurile de planificare civilă și militară oferă expertiză și pregătire. Rolul lor trebuie înțeles ca parte a unui lanț de decizie politică, nu ca autoritate autonomă.

Regula de bază este *unanimitatea*, care protejează interesele naționale în dosare sensibile și conferă deciziilor o legitimitate politică largă, dar poate întârzia reacția, dilua conținutul sau permite blocajul. Abținerea constructivă oferă unui stat posibilitatea de a nu aplica o decizie, fără a împiedica adoptarea ei, cu obligația de a nu submina acțiunea Uniunii. Mecanismul este util, dar utilizarea sa rămâne dependentă de costurile politice și de încredere [12].

Tratatul de la Lisabona prevede situații limitate de vot cu *majoritate calificată*, de exemplu pentru punerea în aplicare a unei orientări strategice ori a unei deci-

zii existente. Un stat poate invoca motive vitale și declarate de politică națională, declanșând căutarea unei soluții politice. Clauza de trecere permite extinderea majorității calificate prin decizie unanimă a Consiliului European, dar nu se aplică deciziilor cu implicații militare sau de apărare. Reforma poate utiliza astfel resursele tratatului existent, însă nu poate elimina toate limitele fără consens politic [1].

Cooperarea diferențiată completează regulile generale. Cooperarea structurată permanentă permite statelor care îndeplinesc criterii și asumă angajamente mai stricte să dezvolte împreună capacități. Alte grupuri informale pot coordona diplomația sau inițiativele de securitate în afara mecanismelor formale. Diferențierea poate evita blocajul și concentra resursele, dar ridică probleme privind transparența, incluziunea și coerența cu poziția comună [13].

Competența Curții de Justiție a UE este limitată, dar nu inexistentă. Curtea poate verifica delimitarea dintre PESC și alte competențe ale Uniunii și poate controla legalitatea măsurilor restrictive față de persoane fizice sau juridice. Jurisprudența a extins treptat aplicarea principiilor generale și a protecției jurisdicționale efective. Analiza juridică trebuie să distingă controlul asupra oportunității politice, care rămâne redus, de controlul asupra competenței, procedurii și drepturilor.

Finanțarea reflectă dualitatea sistemului. Cheltuielile administrative și o parte a cheltuielilor operaționale PESC sunt acoperite din bugetul Uniunii, dar operațiunile cu implicații militare sau de apărare nu pot fi finanțate din acesta. Instrumentul european pentru pace este un instrument extrabugetar finanțat de state, care acoperă costuri comune ale operațiunilor și măsuri de sprijin pentru parteneri. Separarea permite acțiuni care nu ar fi posibile din bugetul UE, dar reduce rolul direct al Parlamentului European și sporește importanța monitorizării, evaluării riscurilor și controlului politic [6].

Responsabilitatea trebuie reconstruită pe etape. Consiliul UE răspunde pentru decizie și mandat; Înaltul Reprezentant al Uniunii și SEAE pentru coordonare și reprezentare; structurile de comandă pentru executarea mandatului; Comisia Europeană pentru instrumentele gestionate în competențele sale; statele pentru contribuțiile naționale; Parlamentul European, parlamentele naționale, Curtea de Conturi a UE și instanțele pentru forme diferite de control. Afirmația generică „UE a decis” este insuficientă pentru o analiză juridică sau jurnalistică riguroasă.

Pregătirea unei decizii PESC este un proces multinivel. Consiliul European stabilește interesele și orientările strategice; Consiliul Afaceri Externe adoptă decizii și coordonează pozițiile; Înaltul Reprezentant al Uniunii formulează propuneri, conduce reuniunile și reprezintă UE; Comitetul Politic și de Securitate monitorizează situațiile internaționale și exercită, sub autoritatea Consiliului UE și a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru acțiune externă și politica de securitate, controlul

politic și conducerea strategică a operațiunilor de gestionare a crizelor. Grupurile de lucru geografice și tematice, Comitetul Militar, Comitetul pentru aspectele civile ale gestionării crizelor și structurile SEAE transformă orientările în opțiuni, concepte și proiecte de decizie. Această arhitectură filtrează informația, dar poate crea și întârzieri ori pierderi de responsabilitate dacă rolurile nu sunt trasabile [2].

Unanimitatea protejează egalitatea suverană și împiedică obligarea unui stat într-un domeniu de interes vital, însă costul său poate fi întârzierea, diluarea sau blocarea deciziei. TUE oferă mecanisme limitate de flexibilizare. *Abținerea constructivă* permite unui stat să nu aplice o decizie, fără a împiedica adoptarea ei, cu obligația de a nu submina acțiunea Uniunii. În anumite situații, *majoritatea calificată* poate fi folosită pentru punerea în aplicare a unei orientări stabilite de Consiliul European sau a unei propuneri prezentate de Înaltul Reprezentant al Uniunii la cererea acestuia, dar există frâne pentru motive vitale de politică națională și excluderi în domeniul militar ori al apărării. Eficacitatea acestor mecanisme depinde de voința politică, nu doar de textul tratatelor [1].

SEAE ilustrează o delegare neexclusivă. Hylke Dijkstra arată că statele membre au creat un serviciu diplomatic european pentru a reduce costurile de coordonare și a asigura continuitatea, dar nu au renunțat la diplomațiile naționale și nici nu au transferat integral controlul. Delegațiile UE, serviciile Comisiei Europene și ambasadele statelor membre operează într-o rețea în care informația și reprezentarea se suprapun. Avantajul este combinarea expertizei geografice, sectoriale și politice; riscul este concurența pentru mandat, acces și vizibilitate. Evaluarea SEAE trebuie, prin urmare, să distingă autoritatea formală, resursele administrative, capacitatea de inițiativă și influența dobândită în practică [10].

Finanțarea reproduce caracterul hibrid al politicii externe. Cheltuielile administrative și multe acțiuni civile PESC sunt acoperite din bugetul Uniunii Europene, supus procedurilor și controlului bugetar european. Cheltuielile cu implicații militare sau de apărare nu sunt, ca regulă, suportate din bugetul UE, care pot fi finanțate prin contribuții ale statelor și prin mecanisme extrabugetare, între care Instrumentul european pentru pace. Costurile comune ale operațiunilor militare sunt separate de costurile suportate individual de statele participante [6]. Responsabilizarea nu poate fi redusă la un singur parlament. Parlamentul European exercită control politic prin dezbateri, rezoluții, audieri și competențe bugetare, dar rolul său formal în adoptarea deciziilor PESC este mai restrâns decât în legislația ordinară. Parlamentele naționale controlează guvernele, autorizarea unor contribuții și utilizarea resurselor conform dreptului intern. Curtea de Conturi, instanțele, organismele de protecție a datelor și mecanismele administrative completează arhitectura de control. Un sistem democratic robust necesită acces diferențiat la informație: publicul primește justificări

și rezultate, iar organele competente pot examina inclusiv informații clasificate, în condiții de securitate și răspundere.

Calitatea deciziei depinde de relația dintre expertiză și control politic. Structurile administrative produc analize, scenarii și opțiuni, dar alegerea obiectivelor și asumarea riscurilor aparțin autorităților politice. Expertiza poate fi afectată de informație incompletă, presiunea timpului, gândire de grup și preferința pentru instrumentele deja disponibile. Un proces robust include ipoteze concurente, indicarea gradului de încredere, consultarea specialiștilor regionali, evaluarea consecințelor asupra drepturilor și o procedură prin care avertismentele minoritare ajung la decidenți. Transparența metodologică nu presupune publicarea datelor sensibile, ci explicarea criteriilor, alternativelor și incertitudinilor relevante.

Atribuirea responsabilității este dificilă atunci când decizia și implementarea sunt distribuite. Consiliul UE poate stabili mandatul, SEAE îl poate coordona, Comisia Europeană poate administra instrumente complementare, iar statele furnizează personal și capacități. În caz de rezultat slab, fiecare actor poate invoca limitele propriului rol. O matrice de responsabilitate trebuie să identifice pentru fiecare etapă cine decide, cine execută, cine finanțează, cine este consultat și cine controlează. Distincția dintre responsabilitatea colectivă și răspunderea individuală previne atât concentrarea nejustificată a criticii asupra „*Bruxelles*-ului", cât și dispersarea acesteia până la dispariție. Competența limitată a Curții de Justiție în PESC nu echivalează cu absența controlului jurisdicțional. Curtea poate verifica delimitarea dintre PESC și celelalte competențe ale Uniunii și poate controla legalitatea măsurilor restrictive adoptate împotriva persoanelor fizice sau juridice. Această deschidere protejează arhitectura competențelor și dreptul la protecție jurisdicțională efectivă [1]. În același timp, instanțele naționale rămân importante pentru aplicarea actelor și protejarea drepturilor.

Tabelul 2. Actorii PESC/PSAC și lanțul responsabilității

Actor	Funcția principală	Instrumente și resurse	Întrebare de control
Consiliul European	Definește interesele și orientările strategice	Concluzii, strategii și impuls politic	Obiectivele sunt clare, compatibile și susținute de resurse?
Consiliul Afaceri Externe	Adoptă și urmărește deciziile PESC/ PSAC	Decizii, mandate, măsuri restrictive și orientare politică	Cine a susținut, a blocat sau a diluat decizia și de ce?
Înaltul Reprezentant și SEAE	Inițiază, coordonează și reprezintă	Analiză, diplomație, delegații și planificare	Mandatul, informația și coordonarea permit acțiune coerentă?

Actor	Funcția principală	Instrumente și resurse	Întrebare de control
Comisia Europeană	Mobilizează politicile și instrumentele non-PESC	Buget, comerț, dezvoltare, vecinătate și reglementare	Instrumentele economice susțin obiectivul politic fără contradicții?
Parlamentul și nivelul național	Control democratic, bugetar și politic	Audieri, dezbateri, bugete, mandate și control parlamentar	Responsabilitatea este trasabilă, iar informația suficientă pentru control?

13.3. Instrumentele PESC și abordarea integrată a acțiunii externe: diplomație, măsuri restrictive, prevenirea conflictelor, mediere, reziliență și comunicare strategică

Politica externă și de securitate comună este constituită dintr-un ansamblu diferențiat de mijloace politice, juridice, diplomatice și operaționale, care cuprinde orientări strategice, decizii ale Consiliului UE, declarații și poziții comune, dialog politic, mediere, reprezentanți speciali, măsuri restrictive, sprijin pentru consolidarea capacităților și acțiuni de gestionare a crizelor. În cadrul mai larg al acțiunii externe a UE, instrumentele PESC sunt completate de politica comercială comună, cooperarea pentru dezvoltare, ajutorul umanitar, politica de vecinătate, asistența financiară și dimensiunile externe ale politicilor sectoriale. Capacitatea de acțiune a Uniunii rezultă, prin urmare, nu din utilizarea izolată a unui instrument, ci din configurarea unui portofoliu coerent de intervenție, adaptat naturii problemei și contextului în care aceasta se manifestă.

Deciziile adoptate de Consiliul UE în domeniul PESC pot defini acțiuni și poziții ale Uniunii, institui misiuni, stabili mandate, numi reprezentanți speciali sau introduce măsuri restrictive. Aceste decizii sunt obligatorii pentru statele membre în conduita lor externă și trebuie aplicate cu respectarea principiului cooperării loiale [1]. Coerența PESC nu presupune dispariția diplomațiilor naționale și nici uniformizarea tuturor pozițiilor externe, ci compatibilitatea acțiunilor statelor membre cu orientările convenite la nivelul Uniunii și evitarea comportamentelor susceptibile să compromită eficacitatea acestora. În consecință, analiza unei decizii PESC trebuie să examineze atât autoritatea formală a actului, cât și gradul de convergență politică și capacitatea administrativă necesară aplicării sale. Declarațiile, concluziile, demersurile diplomatice și deciziile Consiliului UE nu au aceeași natură juridică. Declarația politică poate formula o poziție, semnala unitatea sau dezacordul, organiza o coaliție și influența așteptările actorilor, fără a produce efectele unui act juridic obligatoriu. Decizia

Consiliului UE stabilește obligații și un cadru de acțiune, în timp ce propunerile sau inițiativele Înaltului Reprezentant al Uniunii participă la formarea politicii fără a echivala cu rezultatul final al procedurii. Confundarea unei declarații cu o decizie obligatorie sau prezentarea unei propuneri drept politică deja adoptată conduce la atribuirea eronată a responsabilității și la evaluări inexacte ale capacității Uniunii.

Diplomația europeană se desfășoară prin dialoguri politice, negocieri bilaterale și multilaterale, demersuri diplomatice, reprezentanți speciali, coordonarea pozițiilor în organizațiile internaționale și activitatea delegațiilor Uniunii. Funcția sa nu se limitează la transmiterea unor mesaje oficiale, ci include producerea și interpretarea informațiilor, identificarea spațiului de negociere, modificarea percepțiilor, construirea coalițiilor și stabilirea condițiilor necesare compromisului. Influența diplomatică depinde de accesul la părțile relevante, credibilitatea angajamentelor, unitatea mesajului european, continuitatea relației și capacitatea de a corela dialogul cu stimulente, garanții sau costuri plauzibile. Eficacitatea diplomației nu poate fi dedusă din numărul reuniunilor, vizitelor sau declarațiilor adoptate. Acestea reprezintă produse instituționale, nu rezultate în sine. Evaluarea trebuie să urmărească dacă dialogul a modificat agenda, a redus incertitudinea, a creat canale de comunicare, a facilitat participarea actorilor excluși, a prevenit escaladarea ori a contribuit la implementarea unui acord. O declarație comună poate semnala unitate politică, dar nu determină automat conformarea destinatarului; în mod similar, accesul diplomatic la părți nu demonstrează că acestea sunt dispuse să accepte compromisul propus.

Delegațiile Uniunii Europene transformă orientările generale în prezență diplomatică permanentă. Ele reprezintă Uniunea în state terțe și pe lângă organizații internaționale, urmăresc evoluțiile politice și socioeconomice, sprijină coordonarea pozițiilor europene, gestionează programe și facilitează dialogul cu autoritățile, societatea civilă și alți actori locali. Rețeaua delegațiilor oferă continuitate, memorie instituțională și informații comparabile, dar funcționează în paralel cu serviciile diplomatice ale statelor membre. Conceptul de „*delegare neexclusivă”* explică particularitatea acestei arhitecturi. Statele membre au transferat anumite sarcini către Înaltul Reprezentant și Serviciul European de Acțiune Externă, fără a renunța la propriile competențe și rețele diplomatice. Influența SEAE nu derivă, așadar, din existența unei ierarhii diplomatice unice, ci din expertiză, acces la informații, capacitatea de coordonare, credibilitate și furnizarea unor servicii pe care statele le consideră utile [10]. Această configurație poate genera complementaritate, dar și suprapuneri, mesaje divergente și dificultăți de atribuire a responsabilității.

Prevenirea conflictelor presupune transformarea avertizării timpurii în *decizie și acțiune timpurie.* Analizele diplomatice, datele umanitare, indicatorii privind violența, fragilitatea instituțională, polarizarea socială și discursurile de incitare

pot semnala deteriorarea unei situații. Utilitatea acestor informații depinde însă de existența unui mecanism care să le transmită actorilor competenți, să stabilească nivelul de risc și să activeze opțiuni realizabile. Un sistem de avertizare care produce informații precise, dar nu este conectat la procesul decizional, poate documenta escaladarea fără a contribui la prevenirea ei.

Medierea urmărește facilitarea unei soluții negociate atunci când părțile nu pot construi singure un proces credibil. Eficacitatea sa depinde de claritatea mandatului, acceptabilitatea mediatorului, cunoașterea configurației actorilor, protejarea participanților, încrederea procedurală și coordonarea cu organizațiile internaționale, actorii regionali și societatea civilă. *Neutralitatea absolută* nu este întotdeauna posibilă și nici indispensabilă; mai importante sunt imparțialitatea în administrarea procesului, transparența regulilor și capacitatea de a oferi garanții privind implementarea. Succesul medierii nu trebuie redus la semnarea unui document. Sunt relevante reprezentativitatea procesului, executarea angajamentelor, funcționarea mecanismelor de monitorizare și capacitatea părților de a soluționa disputele ulterioare [3].

Măsurile restrictive urmăresc influențarea conduitei unor state, entități, sectoare economice sau persoane, limitarea capacității lor de acțiune, semnalarea dezaprobării politice ori protejarea ordinii juridice internaționale. În arhitectura Uniunii, acestea sunt instituite, de regulă, printr-o decizie PESC, iar restricțiile economice și financiare sunt aplicate uniform printr-un regulament adoptat în temeiul TFUE. Această structură reflectă interdependența dintre orientarea politică specifică PESC și instrumentele juridice ale ordinii generale a Uniunii. *Legalitatea măsurilor restrictive* presupune existența unui temei juridic adecvat, definirea clară a obiectivului, criterii precise de includere pe listă, probe suficiente, motivare individualizată, respectarea drepturilor fundamentale și posibilitatea exercitării unui control jurisdicțional efectiv. Regimul trebuie să prevadă, după caz, excepții umanitare, proceduri de autorizare, revizuirea periodică a listelor și remedii pentru persoanele sau entitățile vizate. Controlul jurisdicțional nu constituie un obstacol în calea eficacității, ci contribuie la calitatea probelor, a motivării și a procesului decizional. Aplicarea măsurilor restrictive implică o rețea administrativă complexă: autorități vamale, instituții financiare, organisme de supraveghere, servicii de informații financiare, întreprinderi și alți operatori privați. Eficacitatea depinde de claritatea ghidurilor, schimbul de informații, identificarea beneficiarilor reali, controlul exporturilor, trasabilitatea tranzacțiilor și cooperarea cu partenerii internaționali. Obligațiile impuse operatorilor trebuie să fie previzibile și proporționale. Aplicarea neuniformă între state poate facilita eludarea, poate diminua presiunea externă și poate genera distorsiuni în piața internă.

Numărul pachetelor de sancțiuni sau amploarea nominală a restricțiilor nu demonstrează, prin ele însele, eficacitatea politicii. Evaluarea trebuie să precizeze me-

canismul urmărit: constrângerea destinatarului să își modifice conduita, limitarea resurselor sale, descurajarea unor acțiuni viitoare, fragmentarea unei coaliții adverse sau semnalarea unui standard normativ. Trebuie examinate capacitatea de adaptare și eludare, substituirea furnizorilor, coordonarea internațională, efectele asupra populației și raportul dintre presiune, negociere și condițiile de suspendare sau încetare. O schimbare produsă după adoptarea sancțiunilor nu poate fi atribuită automat acestora; analiza cauzală trebuie să confrunte această explicație cu evoluția conflictului, schimbările economice, presiunile interne și intervențiile altor actori.

„Reziliența" desemnează capacitatea instituțiilor și societăților de a anticipa, absorbi, gestiona și depăși perturbările, menținând funcțiile democratice esențiale și valorificând experiența crizelor pentru îmbunătățirea răspunsului viitor. Sprijinul extern pentru reziliență poate viza administrația publică, infrastructurile critice, securitatea cibernetică, continuitatea serviciilor, pluralismul mass-mediei, alfabetizarea informațională și capacitatea comunităților de a coopera și de a se adapta. Conceptul trebuie utilizat critic. Reziliența nu poate deveni o justificare pentru normalizarea stării de excepție, extinderea disproporționată a supravegherii, tolerarea încălcării drepturilor sau transferarea responsabilității asupra societății fără furnizarea resurselor necesare. O politică ce solicită comunităților să suporte permanent șocurile, fără a reduce vulnerabilitățile structurale, poate conserva problema în loc să o soluționeze. Evaluarea trebuie să includă continuitatea serviciilor, timpul de recuperare, capacitatea de adaptare, învățarea instituțională, protejarea drepturilor și distribuirea socială și teritorială a costurilor.

„*Comunicarea strategică*" urmărește asigurarea coerenței dintre obiectivele declarate, informațiile furnizate și conduita efectivă a instituțiilor. Ea nu trebuie confundată cu promovarea unilaterală a unei narațiuni sau cu încercarea de uniformizare a opiniei publice. Credibilitatea externă depinde de exactitatea informațiilor, consistența mesajelor, capacitatea de a recunoaște erorile și proporționalitatea dintre promisiuni și resursele mobilizate. Evaluarea comunicării strategice nu trebuie să se limiteze la numărul mesajelor, audiența potențială sau vizibilitatea instituțională. Indicatorii relevanți pot viza timpul de detectare a unei operațiuni de manipulare, rapiditatea publicării dovezilor, rata corectării informațiilor false, gradul de înțelegere a mesajului, încrederea în surse și rezistența grupurilor sociale la tentative repetate de manipulare.

„*Combaterea manipulării informaționale*" trebuie conciliată cu libertatea de exprimare și pluralismul democratic. Analiza trebuie să distingă conținutul demonstrabil fals, operațiunile coordonate de manipulare, comportamentul inautentic și opiniile legitime, inclusiv cele critice față de Uniune. Calificarea automată a criticii drept acțiune ostilă poate restrânge dezbaterea și diminua încrederea publică. Instru-

mentele adecvate includ transparența surselor, comunicarea rapidă și documentată, cooperarea cu presa și cercetătorii, educația media și facilitarea accesului publicului la dovezi verificabile.

Coerența acțiunii externe poate fi analizată prin trei dimensiuni.

Coerența orizontală privește compatibilitatea dintre PESC și politicile comerciale, de dezvoltare, climatice, energetice, de migrație și de protecție a drepturilor omului.

Coerența verticală se referă la concordanța dintre acțiunea Uniunii și politicile externe ale statelor membre.

Coerența temporală urmărește continuitatea dintre răspunsul imediat la criză și obiectivele de stabilizare și transformare pe termen lung.

Susținerea declarativă a reformei instituționale, concomitent cu acordarea unor stimulente care consolidează actorii interesați să o blocheze, constituie un exemplu de incoerență între obiective, instrumente și efecte.

Tabelul 3. Instrumentele PESC și criteriile evaluării științifice

Instrument	Mecanism urmărit	Indicatori relevanți	Risc analitic
Diplomație și mediere	Modificarea percepțiilor, agendei și compromisului	Acces, participare, acorduri, implementare și încredere	Confundarea întâlnirilor cu soluționarea conflictului.
Măsuri restrictive	Semnalizare, constrângere și limitarea capacității	Costuri, conformitate, eludare și schimbare de comportament	Atribuirea automată a oricărei evoluții sancțiunilor.
Sprijin pentru reziliență	Creșterea capacității instituțiilor și societății	Continuitate, timp de răspuns, învățare și protecția drepturilor	Transferarea responsabilității fără resurse și control.
Comunicare strategică	Reducerea vulnerabilității informaționale	Detectare, transparență, corectare și încredere publică	Confundarea securității informaționale cu controlul opiniei.

13.4. PSAC ca instrument operațional al Uniunii Europene: misiuni și operațiuni, capacități civile și militare, cooperare structurată permanentă și parteneriate

PSAC permite Uniunii Europene să utilizeze capacități civile și militare furnizate de state pentru misiuni în afara teritoriului său. Articolul 43 TUE enumeră sarcini precum acțiunile de dezarmare, misiunile umanitare și de evacuare, consilierea și asistența, prevenirea conflictelor, menținerea păcii și gestionarea crizelor.

Formularea este largă, dar fiecare acțiune necesită o decizie unanimă, un mandat precis, resurse și reguli de control [1]. În terminologia PSAC, „misiunea" este utilizată frecvent pentru activități civile ori militare neexecutive de consiliere, monitorizare și instruire, iar „operațiunea" poate implica un mandat executiv mai pronunțat. Distincția nu trebuie absolutizată; natura juridică și efectivă se stabilește din decizia Consiliului, conceptul de gestionare a crizei, planul operațional și regulile aplicabile. Numele nu substituie analiza mandatului.

Ciclul unei misiuni începe cu analiza conflictului și opțiunile strategice, continuă cu conceptul de gestionare a crizei, decizia Consiliului, planificarea, generarea resurselor, desfășurarea și evaluările strategice periodice. Mandatul poate fi prelungit, adaptat, transferat unui partener ori încheiat. O ieșire responsabilă cere identificarea capacităților care rămân, a instituției locale care le preia și a riscului de regres. Controlul politic și direcția strategică aparțin Consiliului UE și Comitetului Politic și de Securitate. Structurile civile și militare pregătesc planificarea și sprijină comanda. Statele furnizează cea mai mare parte a personalului și a capacităților, ceea ce creează un decalaj posibil între ambiția comună și contribuțiile efective. O decizie de lansare fără personal, finanțare și infrastructură adecvate poate produce o misiune subdimensionată.

Eficacitatea unei misiuni PSAC se măsoară prin adecvarea mandatului, acoperirea posturilor, accesul la parteneri, calitatea consilierii, schimbarea procedurilor, capacitatea instituțională, respectarea drepturilor și sustenabilitatea după retragere. Indicatorii de activitate sunt necesari, dar nu suficienți. O misiune poate organiza multe instruiri fără ca practicile instituției partenere să se schimbe, dacă stimulentele, conducerea sau bugetul lipsesc. O misiune PSAC trebuie analizată ca un ciclu de politică publică și nu ca un eveniment izolat. Evaluarea politică inițială identifică problema și valoarea adăugată europeană; conceptul de gestionare a crizei formulează obiectivele și opțiunile; decizia Consiliului stabilește mandatul, aria, durata și lanțul de responsabilitate; planificarea operațională transformă mandatul în activități și resurse; generarea contribuțiilor verifică disponibilitatea statelor; monitorizarea și revizuirea permit adaptarea; tranziția sau încheierea transferă funcții și lecții. Fiecare etapă poate produce un decalaj între ambiție și mijloace. De aceea, mandatul trebuie să fie clar, prioritizat și asociat unor rezultate pe care misiunea le poate influența în mod plauzibil [2].

PSAC civilă este un avantaj comparativ al UE. Misiunile pot sprijini reforma sectorului de securitate, poliția, justiția, administrația frontierelor, monitorizarea, răspunsul la amenințări hibride și reziliența. Caracterul lor este, în general, neexecutiv: ele consiliază, instruiesc și sprijină, iar autoritățile partenere păstrează puterea de decizie. Succesul depinde de asumarea locală, continuitatea personalului și integrarea

recomandărilor în proceduri și bugete [5]. Misiunile civile și operațiunile militare se diferențiază prin mandat, personal, comandă, finanțare și profil de risc, dar nu reprezintă două universuri complet separate. Reforma poliției, justiției, administrației de frontieră, securității cibernetice și gestionării crizelor poate depinde de un mediu sigur; activitatea militară poate fi lipsită de sustenabilitate în absența instituțiilor civile legitime. Complementaritatea nu înseamnă amestecarea responsabilităților. Protecția civililor, dreptul internațional, egalitatea de gen, prevenirea abuzurilor, responsabilitatea disciplinară și mecanismele de plângere trebuie integrate în planificare și evaluare. Performanța se măsoară prin schimbarea capacității partenerului, nu numai prin volumul activităților.

Misiunile și operațiunile militare contribuie la instruire, consiliere, stabilizare și securitate maritimă sau pot sprijini implementarea unor mandate internaționale. UE nu dispune de o armată permanentă; forțele sunt furnizate de state, iar comanda se organizează în funcție de tipul operațiunii. Analiza trebuie să urmărească mandatul politic, lanțul de comandă, contribuțiile, interoperabilitatea, protecția civililor și relația cu ONU, NATO ori partenerii regionali. În 2026, UE menține aproximativ douăzeci de misiuni și operațiuni PSAC, civile și militare, numărul exact variind odată cu lansarea, transformarea sau închiderea mandatelor. Simplul total nu măsoară capacitatea de acțiune: misiunile diferă substanțial ca dimensiune, mandat, risc, resurse și efect. Sunt mai utile clasificarea funcțiilor și evaluarea rezultatelor pe caz [5].

Cercetarea lui Hylke Dijkstra arată că funcționarii europeni pot avea influență deosebită în definirea agendei și mai multă marjă în gestionarea civilă decât în cea militară. Poziția lor centrală în fluxul informațional le permite să formuleze opțiuni timpuriu, iar doctrina și controlul mai puțin rigide din domeniul civil pot crea discreție. Concluzia nu anulează controlul statelor, ci distinge autoritatea formală de influența procesuală [9]. Dezvoltarea capacităților urmărește reducerea deficitului dintre obiective și resurse. Revizuirea anuală coordonată în domeniul apărării identifică priorități și oportunități de cooperare; Fondul european de apărare cofinanțează cercetarea și dezvoltarea colaborativă; cooperarea structurată permanentă organizează angajamente și proiecte; mobilitatea militară urmărește eliminarea obstacolelor administrative și infrastructurale; Instrumentul european pentru pace finanțează operațiuni și sprijin extern. Instrumentele sunt complementare, dar provin din baze juridice și sisteme de control diferite.

PESCO este forma cea mai instituționalizată a diferențierii în apărare. Participanții își asumă angajamente mai stricte privind investițiile, cooperarea, disponibilitatea și interoperabilitatea și dezvoltă proiecte în grupuri variabile. În 2026, 26 de state participă, iar portofoliul cuprinde 75 de proiecte. Numărul proiectelor trebuie corelat cu maturitatea, livrabilele, utilizarea efectivă și contribuția la prioritățile comune [17].

Anneke Houdé și Ramses Wessel analizează tensiunea dintre diferențiere și caracterul comun al PSAC. În viziunea lor, PESCO nu poate fi tratată ca o colecție complet autonomă de proiecte: principiile coerenței și cooperării loiale cer ca rezultatele să servească politica comună și să nu creeze structuri incompatibile. Diferențierea este legitimă când facilitează capacitatea comună, nu când fragmentează standardele și responsabilitatea [14]. Instrumentul european pentru pace extinde posibilitatea Uniunii Europene de a finanța costuri comune și sprijin pentru capacitățile partenerilor în afara bugetului UE. Instrumentul include evaluarea riscurilor, condiții de conformitate cu dreptul internațional și mecanisme de suspendare. O evaluare responsabilă urmărește nu doar livrarea resurselor, ci și utilizarea, întreținerea, controlul, riscul de deturnare și compatibilitatea cu reforma instituțională [6].

Busola strategică (2022) a prevăzut o capacitate de desfășurare rapidă de până la 5 000 de persoane, exerciții, consolidarea comandamentului, mobilitate și reacție la amenințări hibride, cibernetice, maritime și spațiale. Raportarea din 2026 indică operaționalizarea capacității de desfășurare rapidă și progrese în majoritatea obiectivelor, dar subliniază continuarea eforturilor privind resursele, interoperabilitatea și pregătirea [4; 18]. Autonomia strategică și parteneriatul nu sunt opuse. O Uniune capabilă poate contribui mai credibil la securitatea transatlantică și la gestionarea crizelor, iar cooperarea cu NATO poate reduce duplicarea și poate sprijini interoperabilitatea. În același timp, dependența excesivă de resurse externe poate limita opțiunea politică. Evaluarea trebuie să distingă complementaritatea planificată de dependența necontrolată.

Parteneriatele sunt constitutive pentru PSAC. Cooperarea cu ONU oferă legitimitate și complementaritate în menținerea păcii; NATO rămâne fundamentul apărării colective pentru statele membre ale ambelor organizații; OSCE, Uniunea Africană și organizațiile regionale contribuie prin expertiză și prezență. Parteneriatele bilaterale de securitate și apărare, participarea statelor terțe la misiuni și accesul condiționat la proiecte PESCO extind rețeaua de cooperare.

Dezvoltarea capacităților europene combină mai multe procese. Cooperarea structurată permanentă permite statelor participante să își asume angajamente și să dezvolte proiecte; analiza anuală coordonată a apărării identifică nevoi și oportunități de cooperare; Fondul european de apărare sprijină cercetarea și dezvoltarea industrială în cadrul dreptului UE; planificarea capacităților urmărește reducerea deficitelor relevante pentru misiuni și pentru securitatea europeană. Aceste instrumente sunt complementare, dar au temeiuri și guvernanțe distincte. Numărul proiectelor sau valoarea finanțării nu demonstrează automat integrarea: trebuie evaluate livrabilele, interoperabilitatea, utilizarea comună, evitarea duplicării și contribuția la prioritățile convenite [4].

Parteneriatele multiplică legitimitatea, accesul și resursele. Cooperarea cu ONU poate conecta mandatul internațional, expertiza regională și contribuțiile europene; cooperarea UE–NATO urmărește complementaritatea în reziliență, mobilitate, capabilități, amenințări hibride și exerciții; partenerii regionali și statele terțe pot contribui la misiuni sau pot beneficia de sprijin. Totuși, parteneriatul nu elimină conflictele de priorități, asimetriile de informație sau dependența. Evaluarea trebuie să precizeze funcția fiecărui actor, regulile de schimb de informații, mecanismele de evitare a duplicării, asumarea costurilor și protecția autonomiei decizionale. Formula „complementaritate" are valoare analitică numai dacă este tradusă în sarcini și rezultate observabile.

Asumarea locală a reformelor este o condiție a sustenabilității. O misiune poate furniza consiliere, instruire, mentorat și echipamente, dar nu poate substitui decizia politică, bugetarea, recrutarea și controlul democratic ale partenerului. Există riscul ca indicatorii să recompenseze adoptarea de documente și organizarea de activități, fără a verifica utilizarea competențelor în practică. Evaluarea trebuie să combine perspectiva instituțiilor beneficiare, a personalului de nivel local, a societății civile și a grupurilor afectate. Strategia de ieșire nu este o retragere calendaristică, ci un plan de transfer, finanțare, menținere și verificare ulterioară a rezultatelor.

Evaluarea unei misiuni trebuie să combine monitorizarea internă cu examinarea independentă. Echipa misiunii deține informație contextuală și poate adapta activitățile, dar are și interesul de a demonstra performanță; evaluarea externă poate compara cazuri și identifica efecte neintenționate, însă riscă să ignore constrângerile locale. Coroborarea surselor – documente, indicatori, interviuri, observație și date administrative – sporește credibilitatea concluziilor. Evaluarea trebuie planificată de la început, cu o bază de referință, obiective măsurabile, protecția respondenților și criterii de utilizare a constatărilor. Lecțiile sunt utile numai dacă modifică mandatul, formarea, alocarea resurselor sau proiectarea misiunilor viitoare.

Integrarea perspectivei de gen și protecția grupurilor vulnerabile sunt componente ale eficacității, nu adaosuri formale. Conflictele și reformele din sectorul securității afectează diferit femeile, bărbații, copiii, minoritățile și persoanele strămutate; excluderea experiențelor lor poate produce diagnostice incomplete și servicii inaccesibile. Analiza trebuie să examineze participarea la consultări, compoziția personalului, riscurile de violență, accesul la justiție și efectele distributive ale reformelor. Indicatorii dezagregați și mecanismele confidențiale de sesizare sprijină prevenirea abuzurilor, dar trebuie însoțiți de competență, resurse și răspundere managerială. Consolidarea PSAC civile urmărește capacitatea de a desfășura experți într-un interval util, de a combina profiluri profesionale și de a integra inovarea,

clima, securitatea cibernetică și dimensiunea de gen în mandate. Angajamentele politice trebuie traduse în registre de personal, formare comună, disponibilitate reală, protecție și cariere care valorifică experiența din misiuni.

Tabelul 4. Ciclul PSAC și instrumentele de consolidare a capacității

Componentă	Funcție	Criteriu de performanță	Risc de gestionat
Analiză și mandat	Definește problema, obiectivul și limitele acțiunii	Teorie a schimbării, temei și obiective observabile	Mandat prea larg, ambiguu sau necorelat cu resursele.
Planificare și contribuții	Transformă mandatul în personal, buget și responsabilități	Acoperirea posturilor, pregătire, interoperabilitate și calendar	Decalaj între angajamentul politic și contribuția efectivă.
Implementare civilă/militară	Consiliere, instruire, monitorizare ori acțiune executivă	Produse de calitate, acces, protecția drepturilor și adaptare	Orientare spre activități fără schimbare instituțională.
Capacități și cooperare	PESCO, fonduri, evaluare coordonată și parteneriate	Livrabile utilizabile, standarde comune și evitarea duplicării	Fragmentare, proiecte fără beneficiar și dependențe noi.
Revizuire și ieșire	Adaptează, transferă sau încheie mandatul	Asumare locală, sustenabilitate și lecții instituționalizate	Prelungire automată ori retragere fără capacitate de substituție.

13.5. Eficacitatea, legitimitatea și perspectivele dimensiunii externe și de securitate a integrării europene. Relevanța pentru Republica Moldova

Dimensiunea externă și de securitate a integrării europene este evaluată adesea prin raportul dintre așteptări și capacități. Uniunea dispune de o piață vastă, instrumente financiare, expertiză normativă, rețea diplomatică și capacități civile, dar decizia politică și resursele de apărare rămân dispersate. Așteptările partenerilor și ale publicului pot crește mai repede decât capacitatea instituțiilor de a formula și executa o strategie comună.

Coerența acțiunii externe a Uniunii Europene poate fi analizată prin patru dimensiuni interdependente:

1) *Coerența verticală* vizează compatibilitatea dintre orientările adoptate la nivelul Uniunii și politicile externe ale statelor membre, fără a presupune uniformizarea acestora;

2) *Coerența orizontală* vizează atât coordonarea dintre Consiliul Uniunii Europene, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, SEAE și Comisia Europeană, cât și compatibilitatea dintre PESC și celelalte domenii ale acțiunii externe, precum politica comercială, cooperarea pentru dezvoltare, energia sau migrația;
3) *Coerența temporală* presupune continuitatea dintre prevenirea conflictelor, răspunsul la criză, stabilizare, reconstrucție și obiectivele strategice pe termen lung;
4) *Coerența externă* se referă la concordanța dintre mesajele politice, instrumentele utilizate și comportamentul efectiv al Uniunii față de parteneri și destinatarii acțiunii sale.

Coerența constituie însă o condiție necesară, dar nu suficientă a eficacității. UE poate formula poziții interne convergente și poate coordona adecvat instituțiile, fără ca instrumentele selectate să producă efectul urmărit asupra actorilor externi. Incoerențele pot rezulta din obiective incompatibile, diferențe de priorități și calendare, suprapuneri instituționale, insuficiența schimbului de informații sau neconcordanța dintre resurse și ambiții. Remedierea lor nu se reduce la multiplicarea mecanismelor formale de coordonare, ci poate necesita prioritizarea explicită a obiectivelor, clarificarea responsabilităților și justificarea compromisurilor și a costurilor distributive asociate opțiunilor de politică externă.

Unanimitatea produce atât valoare, cât și cost, care poate transforma decizia într-un angajament politic robust și poate proteja sensibilități constituționale. În același timp, poate favoriza veto-ul, negocierea prin diminuarea ambiției și întârzierea în situații de criză. Soluțiile din tratate – abținerea constructivă, majoritatea calificată în cazuri delimitate și clauza de trecere – reduc unele costuri, dar depind tot de voința politică [1].

Wessel și co-autorii menționează că îmbunătățirea funcționării PESC nu necesită în toate cazurile revizuirea tratatelor. Aplicarea mai consistentă a instrumentelor existente, clarificarea efectelor principiilor generale, utilizarea prevederilor privind votul și consolidarea controlului pot produce schimbări. Totuși, opțiunile juridice nu substituie acordul asupra intereselor și distribuției costurilor [12]. Becker și coautorii formulează o critică suplimentară: securitizarea accelerată a politicilor externe și economice poate extinde resursele și competențele, dar nu soluționează „*capcana decizională*”, dacă unanimitatea și fragmentarea strategică rămân neschimbate [15]. Cooperarea diferențiată poate funcționa ca mecanism de inovare. Maria Giulia Amadio Viceré și Monika Sus arată că ea se manifestă nu doar prin forme juridice de integrare diferențiată, ci și prin grupuri informale de state care coordonează inițiative externe. Flexibilitatea poate mobiliza statele capabile și dispuse; riscul este ca de-

cizia să migreze către grupuri opace, să excludă alte state și să slăbească asumarea comună [13].

Legitimitatea se evaluează prin intrări, proces și rezultate. *Legitimitatea de intrare* se referă la reprezentarea cetățenilor și statelor; *legitimitatea procedurală* vizează legalitatea, transparența, deliberarea și justificarea; *legitimitatea de rezultat* este protejarea securității și producerea unor efecte utile. Performanța nu compensează permanent lipsa controlului, iar procedura corectă nu justifică o politică ineficientă. Controlul democratic este fragmentat între Parlamentul European și parlamentele naționale. Primul urmărește strategia generală, actorii europeni și bugetele aflate în competența sa; cele din urmă controlează guvernele, contribuțiile de personal și resurse și deciziile constituționale privind apărarea. Cooperarea interparlamentară poate reduce lacunele, dar nu elimină diferențele de acces la informație și de putere formală. Controlul jurisdicțional și administrativ trebuie corelat cu natura actului. Măsurile restrictive pot fi contestate, cheltuielile pot fi auditate, iar prelucrarea datelor și achizițiile pot fi verificate prin regimuri specifice. Secretul legitim nu poate fi confundat cu absența responsabilității. Clasificarea informațiilor trebuie să fie necesară, proporțională, limitată temporal și însoțită de acces pentru organele de control competente.

Autonomia strategică este credibilă când se sprijină pe anticipare, decizie, resurse, tehnologie, capacitate industrială, mobilitate și parteneriate, care trebuie evaluată pe domenii, deoarece autonomia poate fi mai ridicată în reglementare sau sancțiuni și mai redusă în informații, comandă sau capacități. Formula „*a acționa cu partenerii - când este posibil și independent - când este necesar*” devine analizabilă numai prin scenarii și praguri explicite [4]. Autonomia strategică trebuie supusă unui test de legitimitate. Capacitatea de a acționa rapid este valoroasă, dar nu justifică reducerea deliberării, controlului sau protecției drepturilor. Un scenariu de autonomie credibil precizează amenințarea, nivelul de ambiție, partenerii disponibili, resursele necesare, dependențele acceptabile, autoritatea decizională și criteriile de încetare. Becker și coautorii avertizează că extinderea agendei de securitate poate distrage atenția de la reforma regulilor decizionale [15]. Prin urmare, consolidarea capacităților și reforma guvernanței trebuie evaluate împreună, nu prezentate ca alternative.

Republica Moldova este direct conectată la dimensiunea externă și de securitate a integrării europene prin statutul de țară candidată, alinierea la declarațiile și deciziile PESC, dialogul politic, participarea la misiuni și cooperarea în domeniul rezilienței. Aderarea nu presupune doar preluarea pozițiilor, ci dezvoltarea mecanismelor naționale de analiză, coordonare, implementare, control și comunicare. Parteneriatul UE–Republica Moldova în domeniul securității și apărării, semnat în mai 2024, a fost primul acord de acest tip încheiat de Uniune cu o țară parteneră. El ofe-

ră un cadru pentru dialog, combaterea amenințărilor hibride, securitate cibernetică, reziliență, participare la PSAC și cooperare în dezvoltarea capacității. Caracterul său politic și neobligatoriu face ca rezultatele să depindă de proiecte, instituții și evaluări concrete [16].

Misiunea de parteneriat a Uniunii Europene în Republica Moldova este o misiune civilă, neexecutivă, creată pentru a sprijini reziliența instituțiilor față de amenințări hibride și cibernetice și pentru a consolida gestionarea crizelor și comunicarea strategică. Mandatul a fost prelungit până la 31 mai 2027. Valoarea misiunii trebuie evaluată prin schimbarea procedurilor, coordonarea instituțiilor, exerciții, continuitatea personalului și capacitatea națională de a utiliza autonom recomandările [19].

Instrumentul european pentru pace a sprijinit modernizarea capacităților de apărare ale Republicii Moldova, iar valoarea cumulată a măsurilor a ajuns la 317 milioane de euro în iulie 2026 [20]. Pregătirea pentru PESC cere o unitate de coordonare capabilă să examineze rapid deciziile Uniunii, să consulte instituțiile competente, să identifice implicațiile juridice și economice și să formuleze poziții. Pentru PSAC sunt necesare proceduri privind participarea personalului, pregătirea, securitatea informațiilor, logistica, lecțiile învățate și reintegrarea experților. Capacitatea administrativă este o condiție a alinierii substanțiale, nu un aspect secundar. Indicatorii pentru Republica Moldova pot include rata și rapiditatea alinierii la PESC, contribuțiile la misiuni, implementarea recomandărilor EUPM, timpul de răspuns la incidente, cooperarea interinstituțională, calitatea controlului parlamentar, protecția informațiilor și încrederea publică. Indicatorii trebuie însoțiți de surse și standarde; o rată ridicată de aliniere nu demonstrează singură capacitatea de implementare. O foaie de parcurs pentru Republica Moldova trebuie să combine alinierea normativă, coordonarea strategică, reziliența democratică, securitatea cibernetică, controlul parlamentar, formarea personalului, interoperabilitatea administrativă și participarea la inițiative europene. Ordinea priorităților depinde de riscuri, resurse și capacitatea de absorbție. Proiectele izolate trebuie transformate în sisteme și proceduri naționale sustenabile.

Eficacitatea PESC și PSAC trebuie descompusă în cel puțin cinci dimensiuni. Coerența examinează compatibilitatea dintre poziții și instrumente; capacitatea privește resursele și organizarea; performanța descrie realizarea activităților; efectivitatea măsoară schimbarea produsă în raport cu obiectivele; impactul surprinde efectele mai largi, intenționate și neintenționate. O Uniune poate fi coerentă, dar insuficient dotată; poate executa activități la timp, fără a modifica problema; poate obține rezultate imediate, dar nesustenabile. Această grilă împiedică utilizarea succesului politic sau a vizibilității publice drept substitut pentru evaluarea empirică.

Diferențierea poate crește capacitatea de acțiune atunci când un grup de state dispune de voință și resurse, dar trebuie analizată prin criterii de deschidere,

transparență, control și reintegrare în cadrul comun. Amadio Viceré și Sus disting formele juridice de integrare diferențiată de cooperarea informală, mai frecventă în politica externă [13]. Houdé și Wessel menționează că, în PESCO, diferențierea rămâne limitată de coerență și cooperarea loială [14]. Întrebarea nu este dacă toate statele participă identic, ci dacă flexibilitatea produce bunuri comune fără a crea ierarhii permanente, forumuri opace sau obligații neclare pentru statele neparticipante.

Pentru Republica Moldova, valoarea integrării în dimensiunea externă și de securitate constă în transformarea alinierii politice în capacitate instituțională. Sunt necesare mecanisme stabile pentru examinarea deciziilor PESC, coordonarea între externe, apărare, interne, economie și justiție, evaluarea impactului sancțiunilor, protecția informațiilor, selectarea personalului pentru misiuni și controlul parlamentar. Cooperarea cu UE trebuie proiectată astfel încât asistența externă să consolideze proceduri naționale durabile. Indicatorii de progres trebuie să măsoare nu doar rata de aliniere, ci și rapiditatea, calitatea implementării, reziliența instituțională, respectarea drepturilor și capacitatea de învățare [16].

Europenizarea politicii externe a unui stat candidat presupune schimbarea preferințelor, procedurilor și practicilor administrative prin interacțiunea cu normele și instituțiile UE. Alinierea formală la declarații este un indicator important, dar insuficient. Transformarea substanțială se observă când analiza națională utilizează aceleași categorii juridice, când instituțiile pot aplica rapid măsurile, când parlamentul și instanțele exercită control, iar societatea înțelege costurile și finalitățile opțiunilor externe. Pentru Republica Moldova, procesul trebuie să consolideze capacitatea de decizie suverană într-un cadru de solidaritate europeană, nu să o înlocuiască prin reproducerea mecanică a pozițiilor Uniunii.

Tabelul 5. Matrice pentru evaluarea cooperării UE–Republica Moldova în domeniul PESC și PSAC

Dimensiune	Baza actuală	Capacitate de consolidat	Indicator de progres
Aliniere PESC	Dialog politic și preluarea pozițiilor Uniunii	Analiză rapidă, coordonare și implementare	Rată, timp, justificare și aplicare efectivă.
Reziliență civilă	EUPM și cooperare privind amenințările hibride	Gestionarea crizelor, securitate cibernetică, comunicare și lecții învățate	Timp de răspuns, exerciții, proceduri și continuitate.
Participare PSAC	Contribuții la misiuni și dialog de securitate	Selecție, pregătire, protecție și valorificarea experienței	Personal pregătit, performanță și reintegrarea competențelor.

Dimensiune	Baza actuală	Capacitate de consolidat	Indicator de progres
Sprijin pentru capacități	Instrumentul european pentru pace și proiecte de asistență	Planificare, monitorizare, întreținere și control democratic	Utilizare sustenabilă, audit și reducerea vulnerabilităților.
Legitimitate și control	Parlament, audit, mass-media și societate civilă	Acces la informație, justificare și protecția datelor sensibile	Rapoarte publice, audieri, recomandări și încredere.

Concluzii

Politica externă și de securitate comună (PESC) și politica de securitate și apărare comună (PSAC) exprimă una dintre cele mai complexe forme ale integrării europene, deoarece urmăresc transformarea intereselor, percepțiilor asupra amenințărilor și capacităților naționale într-o acțiune externă colectivă, fără eliminarea prerogativelor esențiale ale statelor membre. Tratatul de la Lisabona a consolidat continuitatea reprezentării externe prin Înaltul Reprezentant și Serviciul European de Acțiune Externă și a integrat mai strâns PSAC în arhitectura Uniunii, dar nu a transformat domeniul într-o politică supranațională obișnuită. Unanimitatea, procedurile speciale, contribuțiile naționale și formele de cooperare diferențiată rămân caracteristici structurale. Prin urmare, capacitatea Uniunii de a acționa extern depinde de interacțiunea dintre voința politică, competența juridică, coerența instituțională și disponibilitatea efectivă a resurselor.

Eficacitatea PESC și PSAC nu poate fi apreciată prin numărul declarațiilor, sancțiunilor, reuniunilor, proiectelor sau misiunilor desfășurate. Analiza trebuie să distingă între coerență, capacitate, performanță, efectivitate și impact. Diplomația este relevantă atunci când modifică agenda, facilitează compromisul sau previne escaladarea; măsurile restrictive trebuie evaluate prin mecanismul cauzal, aplicarea uniformă și capacitatea de a influența conduita destinatarilor; misiunile PSAC trebuie apreciate prin schimbarea capacităților instituțiilor partenere și sustenabilitatea rezultatelor după diminuarea sprijinului extern. Existența unui instrument demonstrează capacitatea de intervenție, nu succesul acesteia. Din acest motiv, evaluarea științifică trebuie să conecteze obiectivele declarate cu resursele mobilizate, rezultatele observabile, efectele neintenționate și explicațiile alternative.

Coerența constituie o condiție fundamentală, dar nu suficientă, a acțiunii externe europene. Compatibilitatea dintre politicile Uniunii și cele ale statelor membre, coordonarea dintre Consiliul UE, Înaltul Reprezentant al Uniunii, SEAE și Comisia Europeană, continuitatea dintre prevenirea conflictelor, gestionarea crizelor și reconstrucție, precum și concordanța dintre mesajele externe și comportamentul efectiv sporesc credibilitatea Uniunii. Totuși, o poziție coerentă poate rămâne in-

eficientă dacă obiectivele sunt nerealiste, resursele insuficiente sau instrumentele inadecvate contextului. În aceeași logică, unanimitatea conferă legitimitate politică deciziilor, dar poate genera întârzieri, diminuarea ambiției sau blocaje. Mecanisme precum abținerea constructivă, majoritatea calificată în situațiile prevăzute de tratate și cooperarea diferențiată pot reduce unele dintre aceste costuri, fără a substitui necesitatea convergenței strategice dintre statele membre.

PSAC conferă UE o dimensiune operațională distinctă, prin combinarea instrumentelor civile și militare cu diplomația, prevenirea conflictelor, sprijinul pentru reziliență și consolidarea capacităților partenerilor. PESCO, Instrumentul european pentru pace, mecanismele de dezvoltare a capacităților și parteneriatele cu organizații și state terțe extind posibilitățile de acțiune, dar nu elimină decalajul dintre ambiție și mijloace. O misiune bine concepută necesită un diagnostic pertinent, mandat realist, personal și finanțare suficiente, protecția drepturilor, asumare locală, indicatori de rezultat și o strategie de tranziție. În această perspectivă, asumarea locală și sustenabilitatea devin criterii centrale: sprijinul european este eficient atunci când consolidează instituții capabile să funcționeze autonom, nu atunci când produce dependență de expertiza și resursele externe.

Consolidarea autonomiei strategice europene trebuie analizată concomitent cu legitimitatea democratică și responsabilizarea. Capacitatea de a decide și de a acționa rapid nu justifică diminuarea controlului politic, jurisdicțional sau bugetar și nici relaxarea protecției drepturilor fundamentale. Parlamentul European, parlamentele naționale, instanțele, Curtea de Conturi și alte mecanisme de supraveghere exercită funcții diferite și complementare. În același timp, secretul legitim asociat securității nu poate echivala cu absența răspunderii. O politică externă europeană matură presupune nu numai capacități mai mari, ci și claritatea responsabilităților, justificarea deciziilor, accesul adecvat la informație și posibilitatea evaluării independente a rezultatelor. Autonomia strategică devine astfel credibilă atunci când resursele, instituțiile și libertatea de acțiune sunt însoțite de control democratic și de capacitatea de autocorecție.

Pentru Republica Moldova, PESC și PSAC reprezintă componente directe ale pregătirii pentru aderare și ale consolidării securității democratice. Alinierea la pozițiile europene, Parteneriatul UE–Republica Moldova în domeniul securității și apărării, cooperarea în cadrul EUPM și sprijinul pentru dezvoltarea capacităților creează oportunități pentru consolidarea rezilienței, securității cibernetice, gestionării crizelor și interoperabilității instituționale. Valoarea acestor instrumente nu trebuie însă măsurată exclusiv prin rata formală de aliniere, volumul asistenței sau numărul activităților comune. Pregătirea substanțială presupune existența unor mecanisme naționale stabile de analiză strategică, implementare a deciziilor, protejare a informațiilor, evaluare a riscurilor, participare la misiuni și control parlamentar. Europenizarea politicii ex-

terne și de securitate devine reală atunci când normele și cooperarea europeană sunt transformate în capacitate națională durabilă de decizie și acțiune.

În ansamblu, aprofundarea dimensiunii externe și de securitate demonstrează că integrarea europeană nu se limitează la piață, instituții și politici interne, ci presupune și dezvoltarea capacității Uniunii de a defini interese comune, de a proteja valori, de a gestiona riscuri și de a contribui la securitatea internațională. Provocarea fundamentală nu constă în multiplicarea instrumentelor, ci în transformarea lor într-o acțiune coerentă, legitimă și eficientă. Maturitatea PESC și PSAC trebuie apreciată prin măsura în care Uniunea poate corela ambiția strategică cu resursele, flexibilitatea cu responsabilitatea democratică, autonomia cu parteneriatele și securitatea cu respectarea drepturilor. Pentru Republica Moldova, integrarea în această dimensiune presupune trecerea graduală de la statutul de beneficiar al sprijinului european la cel de partener capabil și, în perspectiva aderării, contribuitor responsabil la securitatea, reziliența și acțiunea externă comună a Uniunii Europene.

Aplicație de seminar

Simulare: Consiliul Afaceri Externe analizează o criză regională cu dimensiuni diplomatice, economice, cibernetice și umanitare. Echipele reprezintă Consiliul, Înaltul Reprezentant/SEAE, Comisia, Parlamentul European, un stat membru, Republica Moldova și un partener internațional. Fiecare echipă pregătește: diagnosticul; obiectivul; temeiul; instrumentele; resursele; condițiile privind drepturile; indicatorii; riscurile; controlul și strategia de revizuire. Rezultatul este o decizie argumentată și o matrice de responsabilitate.

Produs de învățare

Dosar analitic de 6–8 pagini privind o acțiune PESC sau o misiune PSAC, care include: contextul și actorii; harta competențelor; temeiurile juridice; cronologia; teoria schimbării; instrumentele; finanțarea; lanțul responsabilității; datele și indicatorii; impactul asupra partenerului; drepturile și riscurile; opțiunile alternative; lecțiile pentru Republica Moldova și o anexă cu sursele verificate.

Subiecte de autoevaluare

1. Explicați natura juridică specială a PESC și PSAC. Comparați-o cu metoda comunitară și analizați efectele unanimității, abținerii constructive, excluderii actelor legislative și competenței limitate a Curții de Justiție.
2. Reconstruiți lanțul instituțional al unei decizii PESC, de la orientarea Consiliului European la reprezentare și implementare. Delimitați autoritatea formală, influența efectivă, finanțarea și mecanismele de control.
3. Evaluați un pachet de instrumente pentru prevenirea unei crize externe: diplomație, mediere, măsuri restrictive, sprijin pentru reziliență și comuni-

care strategică. Formulați mecanisme cauzale, indicatori, riscuri și un scenariu contrafactual.

4. Comparați o misiune civilă și o operațiune militară PSAC prin mandat, planificare, contribuții, comandă, finanțare, drepturi, rezultate și strategie de ieșire. Explicați rolul PESCO și al Instrumentului european pentru pace fără a le confunda.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
2. European Parliament. (2026). Common foreign and security policy. Fact Sheets on the European Union. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/158/foreign-policy-aims-instruments-and-achievements
3. European External Action Service. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy. https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en
4. Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
5. European External Action Service. (2026). CSDP missions and operations report 2024/2025. https://www.eeas.europa.eu/eeas/csdp-missions-and-operations-report-20242025_en
6. Council of the European Union. (2021). Council Decision (CFSP) 2021/509 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528. *Official Journal of the European Union*, L 102, pp. 14–62. https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2021/509/oj
7. DIJKSTRA, H., & VANHOONACKER, S. (2017). The common foreign and security policy. Oxford Research Encyclopedia of Politics. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.155
8. DIJKSTRA, H., & VANHOONACKER, S. (2017). Why study EU foreign policy at all? A response to Keuleers, Fonck and Keukeleire. Cooperation and Conflict, 52(2), pp. 280–286. https://doi.org/10.1177/0010836716682393
9. DIJKSTRA, H. (2012). The influence of EU officials in European security

and defence. European Security, 21(3), pp. 311–327. https://doi.org/10.1080/09662839.2012.667805
10. DIJKSTRA, H. (2017). Non-exclusive delegation to the European External Action Service. In T. Delreux & J. Adriaensen (Eds.), The principal–agent model and the European Union, pp. 55–81. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-55137-1_3
11. WESSEL, R. A. (2022). General principles in EU common foreign and security policy. In K. S. Ziegler, P. J. Neuvonen, & V. Moreno-Lax (Eds.), Research handbook on general principles in EU law: Constructing legal orders in Europe (pp. 607–624). Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781784712389.00048
12. WESSEL, R. A., ANTTILA, E., OBENHEIMER, H., & URSU, A. (2021). The future of EU foreign, security and defence policy: Assessing legal options for improvement. European Law Journal, 26(5–6), pp. 371–390. https://doi.org/10.1111/eulj.12405
13. AMADIO VICERÉ, M. G., & SUS, M. (2023). Differentiated cooperation as the mode of governance in EU foreign policy. Contemporary Security Policy, 44(1), pp. 4–34. https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2168854
14. HOUDÉ, A., & WESSEL, R. A. (2023). A common security and defence policy: Limits to differentiated integration in PESCO? European Papers, 7(3), pp. 1325–1356. https://doi.org/10.15166/2499-8249/614
15. BECKER, M., BENDIEK, A., & KEMPIN, R. (2025). Strengthening Europe's capacity to act in foreign and security policy: Securitisation cannot solve the EU's decision-making trap. SWP Comment, 17/2025. https://doi.org/10.18449/2025C17
16. European External Action Service & Government of the Republic of Moldova. (2024). EU–Moldova security and defence partnership. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-moldova-security-defence-partnership_en
17. Council of the European Union. (2026). Permanent structured cooperation (PESCO). https://www.consilium.europa.eu/en/policies/pesco/
18. European External Action Service. (2026). 2026 annual progress report on the implementation of the Strategic Compass for security and defence. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en
19. European External Action Service. (2026). Three years of EUPM Moldova: Strengthening security and resilience. https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova/three-years-eupm-moldova-strengthening-security-and-resilience_en
20. Council of the European Union. (2026). Moldova: EU support and cooperation. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/moldova/

Tema 14. EXTINDEREA UNIUNII EUROPENE ȘI POLITICA EUROPEANĂ DE VECINĂTATE: CONDIȚIONALITATE, DIFERENȚIERE ȘI PERSPECTIVE DE INTEGRARE

Termeni-cheie: *extindere; aderare; criteriile de la Copenhaga; acquis-ul Uniunii Europene; condiționalitate; europenizare; capacitate de integrare; politica europeană de vecinătate; diferențiere; integrare graduală*.

Unități de conținut

1. Extinderea Uniunii Europene ca politică de integrare: temei juridic, criterii de aderare, etape, actori și metodologia negocierilor.
2. Condiționalitatea, europenizarea și capacitatea de integrare: mecanisme, indicatori, credibilitate, limite și protejarea fundamentelor.
3. Politica europeană de vecinătate: geneză, obiective, arhitectură, instrumente și dimensiuni regionale.
4. Diferențierea și perspectivele de integrare: asociere, integrare sectorială și graduală, securitate, valori și interese.
5. Evaluarea comparativă a parcursurilor europene și relevanța pentru Republica Moldova în tranziția de la vecinătate la aderare.

Abilități

– explică temeiul juridic al extinderii și distinge eligibilitatea europeană, statutul de candidat, deschiderea negocierilor, deschiderea unui cluster, închiderea provizorie a capitolelor și aderarea propriu-zisă;
– aplică criteriile de la Copenhaga și criteriul capacității administrative, identificând dovezile necesare pentru evaluarea democrației, statului de drept, economiei de piață și preluării acquis-ului;
– reconstruiește traseul negocierilor de aderare și atribuie corect rolurile Comisiei, Consiliului, Consiliului European, Parlamentului European, statelor membre și administrației statului candidat;
– analizează condiționalitatea prin raportarea dintre condiții, stimulente, costuri interne, credibilitatea recompensei, monitorizare, repere intermediare și posibilitatea reversibilității;
– delimitează extinderea de politica europeană de vecinătate și compară asocierea, zona de liber schimb aprofundat și cuprinzător, integrarea sectorială, participarea la programe și aderarea;
– evaluează diferențierea după ambiția partenerului, performanța reformelor, capacitatea instituțională, interdependența economică, contextul geopolitic și respectarea valorilor Uniunii;
– interpretează critic rapoarte de țară, foi de parcurs, tabele de monitorizare, date comparative și comunicări publice, evitând confundarea angajamentelor formale cu rezultate sustenabile;

Responsabilitate și autonomie. Studentul selectează și confruntă tratate, concluzii ale Consiliului European, comunicări ale Comisiei, rapoarte de țară și studii științifice; verifică data și statutul fiecărui document; distinge evaluarea juridică de aprecierea politică; declară limitele

datelor; formulează concluzii proporționale cu dovezile și evită prezentarea aderării drept proces automat, exclusiv tehnic sau ireversibil.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată, lectură ghidată a articolelor 2, 8 și 49 TUE, analiză comparativă a rapoartelor de extindere, cartografierea parcursului de aderare, simularea unei conferințe de aderare, studiu de caz asupra condiționalității, evaluarea unei oferte de integrare sectorială și proiect interdisciplinar pentru drept, jurnalism, matematică și informatică.

Repere de conținut

Introducere

Extinderea Uniunii Europene reprezintă una dintre cele mai importante modalități prin care procesul de integrare europeană și-a extins aria teritorială, juridică și politică, transformând atât statele candidate, cât și configurația internă a Uniunii. Aderarea nu presupune simpla includere a unui nou stat într-o organizație internațională, ci integrarea acestuia într-o ordine juridică autonomă, într-o piață internă profund interdependentă și într-un sistem de guvernanță întemeiat pe valori, competențe, drepturi și obligații comune. În paralel, politica europeană de vecinătate a dezvoltat un cadru distinct de relaționare cu statele din proximitatea estică și sudică, oferind asociere politică, integrare economică, cooperare sectorială, mobilitate și sprijin pentru reforme, fără ca aderarea să constituie finalitatea inerentă a acestei politici. Distincția dintre articolul 49 TUE, care reglementează aderarea, și articolul 8 TUE, consacrat relațiilor speciale cu statele vecine, permite înțelegerea unei arhitecturi europene alcătuite din forme diferite de apropiere și integrare. Extinderea și vecinătatea trebuie analizate, prin urmare, nu ca politici complet separate, ci ca modalități distincte prin care Uniunea proiectează reguli, stimulente și modele de guvernanță dincolo de frontierele sale.

Explicarea efectelor acestor politici necesită depășirea unei perspective exclusiv cronologice și examinarea mecanismelor prin care apropierea de Uniunea Europeană produce - sau nu produce - transformări durabile. Condiționalitatea leagă accesul la beneficii, resurse sau etape ale integrării de îndeplinirea unor criterii și rezultate verificabile; europenizarea surprinde modificările produse în legislație, instituții, practici administrative și comportamente; diferențierea permite adaptarea intensității cooperării la statutul, ambiția, performanța și capacitatea fiecărui partener; iar capacitatea de integrare privește atât pregătirea statului candidat, cât și posibilitatea Uniunii de a integra noi membri fără diminuarea funcționării politicilor și instituțiilor comune. Aceste procese nu sunt liniare și nici ireversibile.

Adoptarea unei legi nu demonstrează automat implementarea, deschiderea unei etape de negociere nu garantează închiderea acesteia, iar accesul la finanțare sau la componente ale pieței europene nu produce de la sine convergență instituțională și socială. În consecință, analiza științifică trebuie să distingă între resursele mobilizate,

măsurile adoptate, rezultatele instituționale și impactul durabil, să evalueze credibilitatea stimulentelor, costurile interne ale reformelor, actorii capabili să le susțină sau să le blocheze și posibilitatea regresului. O asemenea abordare permite evitarea atât a interpretării aderării ca proces pur tehnic și automat, cât și a reducerii sale la decizii geopolitice independente de criterii și performanță.

Relevanța contemporană a temei este amplificată de interdependența dintre extindere, securitate, reziliență democratică și transformarea geopolitică a continentului european. Integrarea graduală, asocierea aprofundată și participarea sectorială pot apropia statele partenere de politicile și infrastructurile Uniunii înaintea aderării, dar generează totodată întrebări privind participarea la decizie, distribuirea costurilor, protejarea valorilor și riscul permanentizării unor statute intermediare.

Republica Moldova constituie un caz deosebit de relevant pentru examinarea acestei dinamici, deoarece parcursul său ilustrează trecerea de la politica europeană de vecinătate și Parteneriatul Estic la asociere, convergență normativă și cadrul specific procesului de aderare. Analiza acestui parcurs trebuie să coreleze condiționalitatea cu capacitatea administrativă, implementarea acquis-ului, integrarea sectorială, convergența economică, legitimitatea socială și reziliența instituțională, fără a confunda progresul procedural cu rezultatul final. Tema oferă astfel un cadru comparativ pentru înțelegerea modului în care Uniunea își gestionează frontierele politice și juridice, diferențiază relațiile cu partenerii și transformă perspectiva integrării într-un proces condiționat de reforme verificabile, capacitate instituțională și asumarea durabilă a valorilor și obligațiilor europene.

14.1. Extinderea Uniunii Europene ca politică de integrare: temei juridic, criterii de aderare, etape, actori și metodologia negocierilor

Extinderea trebuie înțeleasă simultan ca politică externă, politică de integrare și proces constituțional. Ea este externă deoarece organizează relația cu state care nu sunt încă membre; este integraționistă deoarece urmărește includerea lor în politicile și ordinea juridică a Uniunii; este constituțională deoarece fiecare aderare modifică teritoriul de aplicare al tratatelor, componența instituțiilor, distribuția resurselor și echilibrele politice. Acest caracter triplu explică de ce aderarea nu poate fi decisă numai de Comisie și nici redusă la o evaluare tehnică a legislației. Articolul 49 TUE stabilește temeiul juridic al aderării. Orice stat european care respectă valorile prevăzute la articolul 2 TUE și se angajează să le promoveze poate solicita să devină membru. Condiția geografică nu este definită printr-o hartă rigidă, dar presupune o legătură europeană evaluată politic și juridic. Condiția valorică privește demnitatea

umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept și drepturile omului. Prin urmare, eligibilitatea nu echivalează cu un drept automat la aderare, iar o cerere nu produce, prin ea însăși, statut de candidat [1].

Procedura începe prin depunerea cererii către Consiliu. Statele membre informează Parlamentul European și parlamentele naționale, iar Consiliul solicită, de regulă, avizul Comisiei. Pe baza evaluării și a contextului politic, Consiliul European poate recunoaște o perspectivă europeană sau poate acorda statutul de candidat. Deschiderea negocierilor necesită o decizie politică distinctă, iar cadrul de negociere este adoptat de statele membre. Fiecare etapă produce efecte diferite și trebuie comunicată cu precizie pentru a evita transformarea unui progres procedural într-o promisiune necondiționată de aderare [4].

Criteriile de la Copenhaga, stabilite în 1993 și dezvoltate ulterior, structurează evaluarea pregătirii. Criteriul politic solicită instituții stabile care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și protecția minorităților. Criteriul economic presupune o economie de piață funcțională și capacitatea de a face față presiunii concurențiale din piața internă. Criteriul juridic și administrativ privește asumarea obligațiilor de membru, preluarea acquis-ului și existența instituțiilor capabile să îl aplice efectiv. Consiliul European de la Madrid a accentuat capacitatea administrativă, ceea ce mută atenția de la adoptarea legii la funcționarea instituției [2]. Criteriile funcționează ca standarde cumulative, dar nu ca teste pur binare. Evaluarea lor combină reguli juridice, observații instituționale și judecăți politice motivate. De exemplu, existența alegerilor competitive nu epuizează criteriul democratic dacă accesul la mass-media, finanțarea partidelor, controlul parlamentar sau posibilitatea alternanței sunt afectate. În mod similar, stabilitatea macroeconomică nu dovedește singură existența unei economii capabile să reziste presiunii concurențiale. O analiză științifică trebuie să transforme fiecare criteriu într-o matrice de dimensiuni, indicatori și dovezi, să precizeze perioada examinată și să separe nivelul de pregătire de ritmul progresului. Această operaționalizare reduce riscul ca aceeași formulă generală să fie interpretată diferit de la un stat la altul și permite contestarea argumentată a evaluării [4].

Cadrul de negociere traduce criteriile generale în repere de deschidere, repere intermediare și repere de închidere. Reperele de deschidere verifică dacă există condițiile minime pentru inițierea negocierii într-un domeniu; cele intermediare urmăresc funcționarea reformelor pe parcurs; cele de închidere solicită aliniere și capacitate suficientă pentru asumarea obligațiilor. Din punct de vedere metodologic, această secvență introduce o logică de tip „poartă”: trecerea la etapa următoare depinde de satisfacerea unor condiții observabile. Totuși, porțile nu trebuie confundate cu puncte ireversibile. În special în clusterul „Valori fundamentale”, regresul poate

influența ritmul întregului proces. Studentul trebuie să verifice textul exact al reperului, instituția competentă, data evaluării și dovada utilizată, nu să deducă progresul numai din declarații politice [3].

Unanimitatea statelor membre conferă procesului de extindere o legitimitate politică ridicată, dar poate favoriza bilateralizarea condiționalității, atunci când avansarea unui stat candidat este legată de soluționarea unor diferende istorice, lingvistice sau economice care depășesc criteriile comune de aderare. Este necesară, prin urmare, delimitarea dintre *condiționalitatea europeană*, întemeiată pe tratate, acquis și valorile Uniunii, și *condițiile bilaterale*, care trebuie evaluate din perspectiva proporționalității, transparenței și compatibilității cu obiectivele extinderii. În absența acestei delimitări, caracterul meritocratic și predictibilitatea procesului pot fi afectate. Analiza unui blocaj trebuie să identifice precis dacă acesta rezultă din evaluarea Comisiei, din lipsa consensului între statele membre sau din neîndeplinirea unei condiții prevăzute în cadrul de negociere [1].

Acquis-ul UE nu este o listă statică de acte care poate fi bifată o singură dată. El include dreptul primar, legislația derivată, jurisprudența Curții de Justiție, acordurile internaționale relevante, standardele administrative și obiectivele politicilor comune. În timpul negocierilor, acquis-ul continuă să evolueze, iar statul candidat trebuie să își actualizeze permanent planurile de aliniere. O transpunere formală lipsită de buget, personal, date, proceduri și control nu demonstrează pregătirea pentru aderare [3]. Examinarea analitică a legislației, denumită screening, compară cadrul național cu acquis-ul și identifică lacunele, termenele și capacitățile necesare. Screeningul explicativ prezintă normele și practicile Uniunii, iar screeningul bilateral permite statului candidat să descrie nivelul propriu de aliniere. Rezultatul nu este o notă finală, ci o bază pentru pozițiile de negociere, reperele de deschidere și foile de parcurs. Calitatea screeningului depinde de inventarul normativ, de datele administrative și de participarea instituțiilor care vor implementa efectiv obligațiile [4].

Metodologia revizuită în 2020 grupează cele 33 de capitole de negociere în șase clustere tematice: fundamente; piața internă; competitivitate și creștere favorabilă incluziunii; agenda verde și conectivitate durabilă; resurse, agricultură și coeziune; relații externe. Gruparea urmărește coerența reformelor și un ritm mai dinamic, însă nu elimină evaluarea fiecărui capitol. Clusterul fundamentalelor este deschis primul și închis ultimul, iar progresul său determină ritmul general al negocierilor [8].

Clusterul „Valorile fundamentele” cuprind funcționarea instituțiilor democratice, reforma administrației publice, criteriile economice și capitolele privind sistemul judiciar, drepturile fundamentale, justiția și securitatea, achizițiile publice, statisticile și controlul financiar. Această arhitectură exprimă o lecție a extinderilor anterioare: conformitatea sectorială nu poate compensa instituții slabe, captură politică, corupție

sau lipsa independenței judiciare. În același timp, noțiunea de „fundamente" nu trebuie folosită ca etichetă generală; fiecare cerință trebuie tradusă în standarde, acțiuni și dovezi observabile [3]. Negocierile nu stabilesc dacă *acquis-ul UE* va fi aplicat, ci modul și calendarul preluării sale. Derogările permanente sunt excepționale, iar instrumentul obișnuit îl reprezintă perioadele tranzitorii, limitate și justificate. Un stat poate solicita timp suplimentar pentru investiții majore ori restructurarea unei administrații, dar trebuie să demonstreze un plan credibil, resurse, etape și protejarea funcționării pieței și a drepturilor. Uniunea poate solicita clauze de salvgardare și mecanisme de monitorizare atunci când riscurile de neaplicare sunt ridicate [4].

Perioadele tranzitorii trebuie tratate ca instrumente de gestionare a adaptării, nu ca derogări de la finalitatea integrării. Ele sunt justificate atunci când aplicarea imediată ar genera costuri disproporționate, iar statul dispune de un plan verificabil pentru atingerea conformității. O perioadă tranzitorie solidă precizează domeniul, durata, măsurile intermediare, finanțarea, instituția responsabilă și mecanismul de supraveghere. În unele domenii, tratatul de aderare poate include clauze de salvgardare pentru situații în care pregătirea sau aplicarea se dovedesc insuficiente. Aceste clauze protejează funcționarea politicilor comune, dar nu trebuie utilizate pentru a perpetua diferențe nejustificate. Evaluarea trebuie să distingă flexibilitatea temporară, necesară integrării, de excepția permanentă care fragmentează ordinea juridică [10].

Comisia Europeană conduce evaluarea tehnică, formulează recomandări, monitorizează reformele și sprijină pregătirea. Consiliul și statele membre adoptă pozițiile comune și decid în unanimitate asupra etapelor majore. Consiliul European oferă orientarea politică, iar Parlamentul European trebuie să își dea consimțământul pentru aderare. Parlamentele și procedurile constituționale naționale intervin la ratificarea tratatului de aderare. Din această distribuție rezultă că progresul depinde atât de performanța candidatului, cât și de consensul și capacitatea de integrare ale Uniunii [1].

Instrumentele financiare și tehnice pregătesc implementarea, dar nu substituie responsabilitatea națională. Asistența de preaderare, cooperarea administrativă, Twinning, TAIEX, participarea la programe și investițiile în infrastructură pot reduce costurile de ajustare și pot crea comunități profesionale transnaționale. Eficacitatea lor trebuie evaluată prin rezultate instituționale și sociale, nu numai prin rata de absorbție sau numărul de proiecte. Finanțarea fără reformă poate conserva dependențe, în timp ce condițiile fără sprijin pot depăși capacitatea administrației [3].

Capacitatea de absorbție a sprijinului este diferită de volumul alocării. Un stat poate avea acces la resurse importante și, totuși, să înregistreze execuție redusă, proiecte slab pregătite sau rezultate nesustenabile. Analiza trebuie să urmărească selecția proiectelor, achizițiile, cofinanțarea, controlul conflictelor de interese, întreținerea investițiilor și recuperarea sumelor utilizate necorespunzător. Asistența

tehnică este eficientă atunci când transferă competențe către instituții stabile, nu când creează dependență de consultanți externi. Pregătirea financiară este, astfel, parte a capacității de membru și a protejării resurselor comune [10].

Finalizarea negocierilor presupune închiderea provizorie a capitolelor, evaluarea pregătirii globale, acordul tuturor statelor membre, consimțământul Parlamentului European, semnarea și ratificarea tratatului de aderare. Închiderea este provizorie deoarece un capitol poate fi redeschis dacă apar regrese ori dacă acquis-ul se modifică substanțial. Aderarea produce drepturi și obligații depline la data stabilită prin tratat, eventual însoțite de perioade tranzitorii. Această secvență arată de ce „deschiderea negocierilor" nu trebuie prezentată public drept „aderare decisă" [3].

Extinderea transformă și Uniunea. Noii membri modifică ponderile de vot, reprezentarea parlamentară, bugetul, politica agricolă, coeziunea, frontierele externe și configurația intereselor. Frank Schimmelfennig și coautorii definesc capacitatea internă de integrare prin acceptarea socială, reforma instituțională, capacitatea de decizie și implementare și stabilitatea financiară. Capacitatea externă privește democrația, guvernanța, economia, alinierea reglementară și sprijinul public din statul candidat [10].

Studiile MAXCAP contestă opoziția simplificatoare dintre „lărgire" și „aprofundare". Extinderile nu au paralizat în mod automat adoptarea și aplicarea deciziilor europene, iar uneori lărgirea a stimulat reforme instituționale. Totuși, percepția publică poate fi mai sceptică decât performanța instituțională observată, iar decalajele de guvernanță și dezvoltare pot persista după aderare. Evaluarea responsabilă trebuie, prin urmare, să distingă capacitatea reală, percepțiile sociale și costurile distributive [10].

Veronica Anghel și Erik Jones propun o interpretare a extinderii care depășește imaginea Uniunii ca „club" selectiv. Pe măsură ce bunurile produse de organizație devin atractive și accesibile dincolo de membrii inițiali, presiunea pentru includere crește, iar guvernanța trebuie să gestioneze resurse comune, rivalități și comportamente oportuniste. În această perspectivă, extinderea necesită nu numai criterii pentru candidați, ci și mecanisme mai puternice de disciplină, supraveghere și protejare a bunurilor comune [18].

Tabelul 1. Etapele procesului de aderare și cerințele de verificare

Etapă	Decizie și actor principal	Dovadă relevantă	Eroare de evitat
Cerere și aviz	Statul depune cererea; Consiliul solicită evaluarea Comisiei	Eligibilitate, respectarea valorilor, diagnostic inițial	Prezentarea cererii drept acceptare a aderării.

Etapă	Decizie și actor principal	Dovadă relevantă	Eroare de evitat
Statut de candidat	Decizie politică unanimă a statelor membre	Condiții și priorități explicite, angajament reformator	Confundarea statutului cu deschiderea negocierilor.
Screening și cadru de negociere	Comisia analizează; Consiliul adoptă cadrul	Tabele de concordanță, date, foi de parcurs, capacități	Reducerea screeningului la inventarul legilor.
Deschiderea clusterelor	Conferință de aderare și poziție comună a UE	Repere de deschidere și planuri credibile	Confundarea deschiderii cu închiderea capitolelor.
Închidere provizorie și aderare	Statele membre, Parlamentul European și ratificările	Rezultate sustenabile, repere îndeplinite, tratat	Anunțarea unei date fără îndeplinirea condițiilor.

14.2. Condiționalitatea, europenizarea și capacitatea de integrare: mecanisme, indicatori, credibilitate, limite și protejarea fundamentelor

Condiționalitatea desemnează legarea unui avantaj, a unei etape sau a unei resurse de îndeplinirea unor condiții definite. În extindere, recompensa maximă este aderarea, dar procesul conține și recompense intermediare: statut, deschiderea negocierilor, acces financiar, participare la programe, deschiderea clusterelor ori integrare sectorială. Condițiile pot privi adoptarea unei norme, funcționarea unei instituții, obținerea unui rezultat ori menținerea unei performanțe în timp. Analiza trebuie să indice exact cine stabilește condiția, cine verifică și ce consecință urmează [3].

Frank Schimmelfennig și Ulrich Sedelmeier explică transferul regulilor printr-un model al stimulentelor externe. Probabilitatea conformării crește atunci când recompensa este suficient de valoroasă și credibilă, condițiile sunt determinate clar, costurile interne ale reformei sunt suportabile, iar actorii naționali capabili să blocheze schimbarea sunt limitați sau compensați. Modelul nu presupune că toate reformele sunt motivate exclusiv material, dar oferă o structură pentru testarea relației dintre ofertă și răspuns [9].

Credibilitatea are două componente. Credibilitatea recompensei înseamnă că Uniunea va acorda avantajul dacă standardele sunt îndeplinite. Credibilitatea sancțiunii înseamnă că progresul poate fi oprit sau inversat în caz de regres. Dacă statele candidate percep că decizia depinde de condiții politice nedeclarate, stimulentul slăbește. Dacă Uniunea avansează un stat în pofida neîndeplinirii criteriilor, condițiile își pierd forța. Simetria dintre promisiune și consecință este, prin urmare, o condiție a legitimității [11].

Determinarea condițiilor nu înseamnă rigiditate mecanică. Standardele precum independența justiției sau funcționarea democratică sunt complexe și necesită indicatori multipli: reguli de numire, stabilitatea mandatelor, resurse, jurisprudență, timpi de examinare, executarea hotărârilor, pluralism media, transparența finanțării politice și protecția societății civile. O singură modificare legislativă nu poate demonstra îndeplinirea unei condiții instituționale. Reperele trebuie să combine produse, rezultate și garanții de sustenabilitate [3].

Metodologia din 2020 consolidează condiționalitatea prin accentul asupra fundamentalelor, repere intermediare, monitorizare mai politică și posibilitatea măsurilor corective. Reversibilitatea poate include încetinirea negocierilor, neînchiderea capitolelor, redeschiderea unor dosare, reducerea accesului la beneficii ori ajustarea asistenței. Aplicarea sa trebuie să fie proporțională, motivată și previzibilă. Altfel, reversibilitatea se transformă din garanție a meritului într-o sursă de incertitudine arbitrară [4].

Europenizarea este mai largă decât conformarea punctuală. Ea descrie modificarea regulilor, structurilor administrative, practicilor, discursurilor și așteptărilor interne prin interacțiunea cu Uniunea. O lege poate fi adoptată pentru a îndeplini un reper, dar europenizarea presupune ca instituția să utilizeze legea, profesioniștii să internalizeze standardele, actorii sociali să ceară respectarea lor, iar schimbarea să reziste alternanței politice. Din acest motiv, cercetarea trebuie să urmărească procesele și efectele, nu numai deciziile formale [9].

Condiționalitatea poate funcționa prin stimulente, dar și prin socializare, învățare și formarea coalițiilor interne. Reuniunile de screening, rețelele profesionale, proiectele de înfrățire instituțională și participarea la programe creează standarde comune și contacte repetate. Actorii naționali pot utiliza cerințele europene pentru a susține reforme pe care le preferau deja sau, dimpotrivă, pot externaliza responsabilitatea politică, afirmând că schimbarea este „impusă de Bruxelles”. Analiza trebuie să identifice cine folosește condiționalitatea și în ce scop [12].

Dimitry Kochenov formulează o critică importantă: criteriile democratice și ale statului de drept pot rămâne insuficient determinate, aplicate selectiv sau orientate către instituții formale, fără a preveni regresul ulterior. Puterea transformatoare a aderării nu trebuie idealizată. Odată ce recompensa principală a fost acordată, pârghiile de preaderare dispar, iar mecanismele interne ale Uniunii pot fi mai puțin directe. Lecția nu este abandonarea condiționalității, ci definirea mai precisă a standardelor și consolidarea mecanismelor de menținere postaderare [11].

Valorile fundamentale trebuie protejate printr-o combinație de evaluare juridică, analiză instituțională și observație socială. Independența formală a unei autorități nu este suficientă dacă bugetul, recrutarea, datele sau accesul la instanță sunt controlate politic. O rată ridicată de soluționare a dosarelor poate ascunde selectivitatea

urmăririi sau calitatea redusă a hotărârilor. Indicatorii trebuie interpretați în context, iar sursele trebuie coroborate: documente oficiale, statistici, jurisprudență, audituri, rapoarte ale societății civile și cercetare independentă [3].

Capacitatea administrativă este o variabilă cauzală, nu un adaos tehnic. Preluarea acquis-ului presupune ministere capabile să coordoneze, autorități de reglementare independente, sisteme de informații interoperabile, achiziții transparente, administrații locale pregătite și instanțe care aplică dreptul Uniunii. Un calendar legislativ suprasolicitat poate produce norme adoptate rapid și implementate slab. Evaluarea trebuie să compare sarcinile noi cu personalul, competențele, bugetul și infrastructura disponibile [10]. Costurile interne ale reformei sunt distribuite inegal. Liberalizarea poate crea beneficii agregate, dar poate afecta sectoare necompetitive; reforma justiției poate amenința rețele de influență; transparența achizițiilor reduce rente; standardele de mediu solicită investiții. Condiționalitatea este mai eficientă atunci când sprijinul european și politicile naționale reduc costurile legitime ale ajustării fără a compensa pierderea avantajelor ilicite. Analiza distributivă explică de ce aceeași condiție produce răspunsuri diferite în state diferite [9].

Secvențierea reformelor influențează atât eficacitatea, cât și legitimitatea. Adoptarea simultană a unui număr mare de acte poate satisface calendarul formal, dar poate depăși capacitatea administrației și a mediului economic. O secvență adecvată stabilește dependențele: instituția trebuie creată înainte de a primi competențe, personalul trebuie instruit înaintea controlului, iar sistemul de date trebuie testat înaintea raportării obligatorii. Unele reforme produc beneficii rapide și pot consolida sprijinul public; altele solicită investiții și rezultate pe termen lung. Planificarea trebuie să evite selectarea exclusivă a măsurilor ușor de adoptat și amânarea celor care afectează interese puternice. În analiza condiționalității, ordinea măsurilor este parte a mecanismului cauzal, nu un detaliu administrativ [3].

Sprijinul public influențează sustenabilitatea. O guvernare poate adopta reforme pentru a obține o etapă europeană, dar menținerea lor depinde de încrederea cetățenilor în instituții și de percepția echității. Dezinformarea, polarizarea și așteptările nerealiste pot transforma întârzierile tehnice în dezamăgire politică. Comunicarea trebuie să explice atât oportunitățile, cât și costurile, responsabilitățile și durata. MAXCAP include acceptarea socială în capacitatea internă și externă de integrare tocmai pentru că legitimitatea nu poate fi dedusă din deciziile elitelor [10].

Politizarea extinderii nu este, în sine, un semn de eșec democratic. Dezbaterea publică este legitimă atunci când confruntă costuri, beneficii, identități și alternative pe baza informațiilor verificabile. Problema apare când etapele tehnice sunt transformate în simboluri absolute, iar incertitudinea este exploatată prin narațiuni conspiraționiste sau promisiuni imposibile. Instituțiile trebuie să comunice diferența

dintre evaluarea Comisiei Europene, decizia statelor membre și reformele aflate în responsabilitatea candidatului. Cercetarea opiniei publice trebuie să distingă sprijinul general pentru aderare de încrederea în proces, percepția ritmului și evaluarea unor politici concrete. Acceptarea socială este multidimensională și poate varia în funcție de regiune, vârstă, educație ori expunerea la costurile tranziției [4].

Condiționalitatea *ex ante* solicită îndeplinirea condițiilor înaintea acordării avantajului; condiționalitatea ex post leagă menținerea sau aprofundarea avantajului de performanța observată ulterior. În practică, procesele combină cele două forme. Un cluster poate fi deschis după îndeplinirea unor repere, apoi progresul este monitorizat prin repere intermediare și de închidere. Distincția este utilă pentru a verifica dacă recompensa a precedat reforma, a urmat-o sau a fost menținută în pofida regresului [3].

Condiționalitatea pozitivă oferă recompense pentru progres; condiționalitatea negativă suspendă ori limitează beneficii. Formula „mai mult pentru mai mult" urmărește stimularea performanței, iar „mai puțin pentru mai puțin" încearcă să răspundă regresului. Totuși, reducerea asistenței poate afecta populația și societatea civilă mai mult decât elitele responsabile. Designul măsurii trebuie să distingă sprijinul pentru guvern de sprijinul pentru cetățeni, instituții independente, autorități locale și organizații civice [6].

Compararea statelor numai prin numărul de acte adoptate generează o iluzie de precizie. Un scor 0–5 poate fi util pentru sinteză, dar trebuie însoțit de definiții, surse, incertitudine și explicații. Ponderile atribuite domeniilor sunt normative: un indice care acordă aceeași greutate independenței justiției și unei cerințe tehnice minore poate distorsiona concluzia. Pentru studenții de la matematică și informatică, tema oferă ocazia de a construi tablouri de bord transparente, reproductibile și auditabile. Un cadru riguros de evaluare distinge între intrări, produse, rezultate și impact. Intrările sunt resursele juridice, umane, financiare și tehnice mobilizate; produsele sunt legile, procedurile, bazele de date ori instituțiile create; rezultatele sunt schimbările observabile în comportamentul administrației și al actorilor privați; impactul privește efectele durabile asupra statului de drept, bunăstării, concurenței sau încrederii publice. Confundarea acestor niveluri generează concluzii premature. Adoptarea unui cod este un produs, reducerea duratei procedurilor poate fi un rezultat, iar accesul mai echitabil la justiție constituie un posibil impact. Relația dintre ele trebuie demonstrată printr-o teorie a schimbării și prin date comparabile. În acest fel, monitorizarea aderării depășește inventarierea normelor și devine evaluare a capacității de guvernare [3].

Proprietatea internă asupra reformei este o condiție a sustenabilității. Condiționalitatea poate declanșa schimbarea, dar nu poate înlocui coalițiile naționale care o mențin. Parlamentul, administrația, instanțele, autoritățile locale, mediul economic, universitățile și societatea civilă pot avea interese și capacități diferite. O reformă

negociată exclusiv între executiv și instituțiile europene riscă să rămână vulnerabilă la alternanța politică sau să fie percepută drept import tehnocratic. Analiza trebuie să identifice actorii care câștigă și pierd, resursele lor de veto, mecanismele de consultare și modul în care argumentul european este tradus în justificări publice interne. Europenizarea devine mai profundă atunci când standardele sunt apărate de actori locali pentru valoarea lor proprie, nu numai pentru obținerea unei etape procedurale [9].

Durata îndelungată a aderării produce o problemă de consistență intertemporală. Guvernele și majoritățile se schimbă, prioritățile Uniunii evoluează, iar recompensa finală rămâne îndepărtată. Dacă beneficiile reformei sunt imediate pentru societate, procesul poate conserva sprijinul; dacă costurile sunt concentrate și avantajele apar târziu, actorii de veto devin mai puternici. Integrarea graduală, participarea la programe și accesul etapizat la anumite componente ale pieței pot scurta distanța dintre efort și recompensă, însă numai dacă legătura cu performanța este explicită și reversibilă. Credibilitatea nu se construiește prin promisiuni calendaristice, ci prin regularitatea cu care Uniunea aplică aceleași criterii și prin capacitatea candidatului de a demonstra rezultate repetate în timp [3].

Cauzalitatea trebuie tratată prudent. Faptul că o reformă este adoptată după o recomandare europeană nu dovedește că recomandarea a produs schimbarea. Pot interveni alternanța guvernării, presiunea societății civile, condițiile economice, hotărârile instanțelor ori alți parteneri internaționali. O analiză solidă formulează mecanismul, compară momente și cazuri, caută dovezi ale negocierii și examinează explicații alternative. Corelația temporală este un indiciu, nu o demonstrație [9].

Tabelul 2. Variabilele condiționalității și indicatorii evaluării

Variabilă	Întrebare analitică	Indicatori	Risc metodologic
Claritatea condiției	Standardul este precis și public?	Repere, definiții, calendar, autor competent	Condiții vagi ori schimbate retroactiv.
Credibilitatea recompensei	Avantajul va fi acordat la îndeplinire?	Decizii precedente, consens, resurse disponibile	Promisiune politică fără posibilitate juridică.
Costuri și actori de veto	Cine câștigă și cine pierde din reformă?	Cost bugetar, rente, coaliții, polarizare	Presupunerea unei preferințe naționale unice.
Capacitate instituțională	Poate administrația aplica reforma?	Personal, buget, date, proceduri, control	Echivalarea legii adoptate cu implementarea.
Sustenabilitate	Rezistă schimbarea în timp și la alternanță?	Practici, rezultate, jurisprudență, încredere	Evaluare prea timpurie sau selectivă.

14.3. Politica europeană de vecinătate: geneză, obiective, arhitectură, instrumente și dimensiuni regionale

Politica europeană de vecinătate a apărut în contextul extinderii din 2004, care a mutat frontierele Uniunii și a creat o problemă strategică: cum poate fi consolidată securitatea și prosperitatea în proximitate fără a promite tuturor statelor aderarea? Documentul strategic din 2004 a urmărit evitarea unor noi linii de divizare și construirea unei relații privilegiate cu vecinii estici și sudici. Originea sa evidențiază că PEV nu este opusul extinderii, ci un răspuns la efectele teritoriale și politice ale acesteia [5].

Articolul 8 TUE oferă fundamentul pentru dezvoltarea unei relații speciale cu statele vecine, în vederea unui spațiu de prosperitate și bună vecinătate, întemeiat pe valorile Uniunii și pe relații apropiate și pașnice. Spre deosebire de articolul 49, articolul 8 nu instituie o procedură de aderare. Cele două articole pot opera succesiv pentru un stat care trece de la vecinătate la candidatură, dar nu trebuie confundate. PEV creează cooperare și apropiere; aderarea presupune acceptarea integrală a obligațiilor de membru [1].

Obiectivele inițiale ale PEV au combinat stabilitatea, securitatea și prosperitatea. Această triadă reflectă ipoteza că reformele democratice, dezvoltarea economică, conectivitatea și cooperarea în domeniul justiției pot reduce riscurile transfrontaliere. Pernille Rieker interpretează PEV ca instrument de securitate care extinde logica integrării către vecinătate: Uniunea încearcă să gestioneze vulnerabilitățile nu numai prin control la frontieră, ci și prin transformarea mediului politic și economic din jur [14].

Antonio Missiroli distinge între stabilizare, integrare și parteneriat. Stabilizarea urmărește reducerea conflictelor și consolidarea ordinii; integrarea oferă apropiere de reguli, piețe și instituții; parteneriatul presupune cooperare între actori care nu acceptă neapărat aceeași finalitate. Aceste logici pot coexista, dar nu sunt identice. O politică orientată spre stabilitate poate coopera cu guverne autoritare, în timp ce integrarea normativă solicită reforme mai profunde. Tensiunea explică o parte a ambiguității PEV [16].

PEV a fost organizată printr-o combinație de cadre bilaterale și regionale. Relația bilaterală permite adaptarea la obiectivele și capacitatea fiecărui partener prin acorduri, planuri de acțiune, agende de asociere sau priorități de parteneriat. Dimensiunea regională facilitează cooperarea asupra problemelor comune: conectivitate, energie, mediu, mobilitate, sănătate, cercetare și securitate. Politica nu este, așadar, un tratat unic, ci un cadru care coordonează instrumente juridice și politice diferite [5].

Arhitectura PEV este stratificată. Articolul 8 TUE definește orientarea generală; acordurile internaționale creează obligații juridice; planurile de acțiune, agendele de asociere și prioritățile de parteneriat ordonează cooperarea; programele financiare și proiectele asigură resursele; subcomitetele, dialogurile și rețelele administrative produc monitorizare și învățare. Fiecare strat are un grad diferit de obligativitate și o funcție distinctă. O evaluare care citează generic „PEV" fără a identifica instrumentul riscă să atribuie unei declarații politice forța unui acord sau să prezinte un proiect limitat drept transformare sistemică [1].

Comparația dintre vecinătatea estică și cea sudică trebuie construită pe variabile, nu pe etichete geografice. Relevante sunt perspectiva de apartenență, tipul regimului politic, intensitatea interdependenței comerciale și energetice, conflictele, mobilitatea, capacitatea administrativă și oferta altor actori externi. În Est, asocierea aprofundată și preluarea unor segmente extinse ale acquis-ului au apropiat anumite state de logica preaderării. În Sud, cooperarea poate privilegia stabilitatea, energia, migrația și dezvoltarea, fără ca partenerii să urmărească aceeași finalitate instituțională. Această diferență nu justifică standarde valorice arbitrare, dar explică de ce instrumentele și stimulentele produc efecte distincte. Sara Poli și literatura sintetizată de Hrant Kostanyan arată că diferențierea este indispensabilă, însă trebuie însoțită de criterii explicite pentru a nu dizolva coerența politicii [13].

Eficacitatea PEV poate fi evaluată pe trei planuri. Primul este cooperarea: existența dialogurilor, acordurilor, proiectelor și schimburilor. Al doilea este convergența: apropierea normelor, a capacităților și a practicilor. Al treilea este transformarea: efecte durabile asupra guvernanței, securității și dezvoltării. O politică poate avea rezultate consistente la primul nivel și limitate la al treilea. De exemplu, creșterea numărului de reuniuni demonstrează densitatea relației, nu democratizarea; armonizarea unei norme tehnice poate facilita comerțul, dar nu dovedește automat consolidarea statului de drept. Rieker subliniază rolul PEV ca instrument de securitate, iar Lippert atrage atenția asupra instabilității sale conceptuale. Combinate, aceste perspective solicită evaluări diferențiate după obiectiv, partener și perioadă, nu un verdict unic de succes sau eșec [14].

Planurile de acțiune inițiale au avut caracter predominant politic și programatic. Ele au definit priorități convenite, termene și domenii de reformă fără a avea întotdeauna forța juridică a unui acord internațional. Flexibilitatea a permis actualizarea agendei, dar a ridicat probleme de măsurare și responsabilizare. Un angajament formulat general, precum „consolidarea statului de drept", trebuie descompus în acțiuni, competențe, resurse și indicatori pentru a putea fi evaluat [5].

Acordurile de Asociere pot crea obligații juridice mai dense. Pentru unii parteneri estici, acestea au fost însoțite de zone de liber schimb aprofundate și cuprinză-

toare, care urmăresc liberalizarea comerțului și apropierea reglementărilor în domenii legate de piața internă. Adâncimea juridică nu echivalează însă cu apartenența: partenerul aplică un volum important de reguli fără a participa în aceleași condiții la adoptarea lor. Această asimetrie este una dintre caracteristicile guvernanței externe europene [15].

Sandra Lavenex utilizează conceptul de guvernanță externă pentru a descrie extinderea regulilor și practicilor UE dincolo de frontieră prin acorduri, rețele administrative și participare sectorială. Influența poate fi puternică atunci când partenerul depinde de accesul la piață, finanțare ori mobilitate, dar rezultatele variază în funcție de instituțiile interne și de existența unor alternative geopolitice. Guvernanța externă nu produce automat democratizare, deoarece transferul tehnic al regulilor poate avansa mai repede decât controlul democratic [19].

Parteneriatul Estic, lansat în 2009 ca dimensiune estică a PEV, combină relațiile bilaterale și cooperarea multilaterală cu Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina. Ambițiile și regimurile politice diferă substanțial, iar participarea efectivă a unor parteneri a fost afectată de conflicte și decizii politice. Principiul diferențierii permite relații mai aprofundate cu statele care doresc și pot avansa, dar menținerea unui cadru comun urmărește să evite fragmentarea completă [6].

Dimensiunea sudică a PEV operează într-un context diferit, marcat de relațiile euro-mediteraneene, diversitate politică, conflicte, migrație, energie și interdependențe economice. Transferul mecanic al instrumentelor din extinderea central și est-europeană este limitat de absența perspectivei de aderare și de preferințele partenerilor. Compararea Estului și Sudului trebuie să evite presupunerea că toate statele urmăresc aceeași destinație sau acceptă aceeași interpretare a valorilor și securității [17].

Revizuirea PEV din 2015 a accentuat diferențierea, proprietatea comună, flexibilitatea și concentrarea pe priorități. Ideea de proprietate comună urmărește ca agenda să nu fie formulată unilateral de Uniune, ci negociată cu partenerul. Totuși, asimetria resurselor, accesului la piață și expertizei înseamnă că relația nu devine automat egală. Analiza trebuie să examineze cine definește problema, cine stabilește indicatorii și ce preferințe sunt excluse [13].

Instrumentele PEV includ dialog politic, acorduri de asociere, facilități comerciale, sprijin financiar, cooperare transfrontalieră, mobilitate, participare la programe și agenții, asistență tehnică și investiții. În cadrul financiar 2021–2027, sprijinul pentru vecinătate este integrat în Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – Europa globală. Denumirile instrumentelor se schimbă, dar întrebarea evaluativă rămâne: ce problemă rezolvă, prin ce mecanism și cu ce efect distributiv [4].

Eficacitatea financiară a PEV depinde de complementaritatea dintre granturi, împrumuturi, garanții și reforme instituționale. O investiție poate îmbunătăți conectivitatea, dar poate produce datorie, dependență tehnologică sau costuri de întreținere dacă proiectul nu este evaluat pe întregul ciclu de viață. Condițiile financiare trebuie legate de transparență, achiziții, impact social și de mediu și capacitatea beneficiarului de a administra rezultatul. În același timp, suspendarea finanțării ca răspuns la regres politic trebuie calibrată pentru a nu elimina sprijinul destinat autorităților locale, mediului academic sau societății civile. Distincția dintre beneficiarul juridic, utilizatorul final și actorul responsabil de încălcare este indispensabilă pentru o condiționalitate proporțională [6].

Integrarea economică oferită vecinilor este selectivă și condiționată. Accesul la piață necesită reguli privind standardele, concurența, siguranța produselor, protecția consumatorilor, achizițiile și proprietatea intelectuală. Beneficiile depind de capacitatea întreprinderilor și a administrației de a utiliza accesul. O creștere a exporturilor nu demonstrează singură convergența dacă valoarea adăugată rămâne redusă, costurile sunt concentrate sau întreprinderile mici nu pot respecta standardele [15]. Mobilitatea este un alt domeniu în care stimulentele sunt vizibile pentru cetățeni. Facilitarea vizelor, regimurile fără vize, mobilitatea academică și recunoașterea calificărilor pot consolida sprijinul pentru apropiere, care solicită însă documente sigure, protecția datelor, gestionarea frontierelor și cooperare judiciară. Conectarea beneficiilor cu standardele poate produce reforme, dar trebuie să evite securitizarea excesivă și discriminarea grupurilor vulnerabile [5].

Cooperarea în materie de mobilitate ilustrează și dimensiunea externă a politicilor interne ale Uniunii. Pentru a facilita circulația legală, partenerii sunt invitați să adopte standarde privind documentele, azilul, returnarea, protecția datelor și cooperarea polițienească. Această externalizare poate îmbunătăți capacitatea și securitatea, dar poate transfera responsabilități către state cu resurse limitate sau garanții insuficiente. Evaluarea trebuie să examineze nu numai reducerea migrației neregulamentare, ci și accesul la protecție, calitatea procedurilor, căile de contestare și efectele asupra persoanelor vulnerabile. Un indicator de control al frontierei nu poate substitui indicatorii privind drepturile și legalitatea. Astfel, libertatea, securitatea și responsabilitatea trebuie analizate împreună [14].

Cooperarea transfrontalieră și conectivitatea transformă vecinătatea într-un spațiu de proiecte comune. Drumurile, energia, telecomunicațiile, mediul și serviciile publice pot reduce costurile frontierei și pot crea interdependențe pașnice. Efectele nu sunt numai economice: administrațiile învață să planifice, să achiziționeze, să monitorizeze și să auditeze împreună. Totuși, proiectele trebuie evaluate prin utilizare, întreținere și acces echitabil, nu numai prin infrastructura construită [5].

PEV are și o dimensiune de reziliență. În contexte de conflict, presiune economică, dezinformare și vulnerabilități energetice, Uniunea sprijină instituții, societăți și infrastructuri capabile să absoarbă șocuri. Reziliența nu trebuie redusă la stabilitatea guvernului. O ordine stabilă, dar lipsită de pluralism și responsabilizare, poate acumula vulnerabilități. Reziliența democratică presupune drepturi, instituții de control, încredere și capacitatea de corectare pașnică a politicilor [6]. Barbara Lippert consideră că PEV a rămas mult timp incompletă conceptual și instabilă operațional. Această observație este utilă deoarece politica combină finalități diferite și parteneri eterogeni, iar atractivitatea ofertei variază. O evaluare nu trebuie să întrebe numai dacă PEV „a reușit", ci în ce domeniu, pentru ce partener, în ce perioadă și față de ce alternativă. Obiectivele de securitate, democratizare și integrare economică pot avansa în ritmuri diferite [20]. Hrant Kostanyan și autorii sintezei literaturii asupra PEV identifică dezacorduri privind eficacitatea și coerența politicii, rolul stimulentelor, tensiunea valori–interese și influența actorilor terți. Literatura convergă însă asupra importanței contextului intern și a credibilității ofertei. PEV nu poate fi evaluată printr-un singur model cauzal, deoarece instrumentele, partenerii și șocurile geopolitice diferă [17].

Tabelul 3. Extinderea și PEV: finalități, instrumente și standarde de evaluare

Dimensiune	Extindere	Politica europeană de vecinătate	Întrebare comparativă
Finalitate	Aderare și aplicarea integrală a obligațiilor de membru	Relație specială, asociere și cooperare fără finalitate unică	Este apartenența explicită, posibilă sau exclusă?
Stimul principal	Perspectiva credibilă a calității de membru	Acces, finanțare, mobilitate și cooperare sectorială	Recompensa compensează costurile reformei?
Norme	Acquis integral, cu tranziții limitate	Selecție de reguli prin acorduri și programe	Cât de densă și obligatorie este alinierea?
Monitorizare	Screening, clustere, repere, rapoarte și conferințe	Planuri, priorități, comitete, rapoarte și proiecte	Există indicatori și consecințe previzibile?
Participare la decizie	Deplină după aderare; limitată înainte	De regulă fără vot în adoptarea regulilor preluate	Cum este compensată asimetria decizională?

14.4. Diferențierea și perspectivele de integrare: asociere, integrare sectorială și graduală, securitate, valori și interese

Diferențierea desemnează adaptarea relației Uniunii cu un stat în funcție de statut, ambiție, performanță, capacitate și context. În extindere, ea poate apărea prin ritmuri diferite, perioade tranzitorii și deschiderea neuniformă a clusterelor. În vecinătate, diferențierea este mai profundă: partenerii pot avea acorduri, obiective și niveluri de aliniere foarte diferite. Conceptul trebuie separat de discriminarea arbitrară; tratamentul diferit este legitim numai dacă se bazează pe criterii relevante, transparente și proporționale [3].

Sara Poli arată că diferențierea se află în centrul PEV, dar aprofundarea relațiilor nu rezultă întotdeauna din condiționalitatea politică. Uneori, cooperarea avansează din motive geopolitice, economice sau sectoriale, iar condițiile sunt aplicate după observarea conduitei, nu înainte. Autoarea avertizează că o geometrie variabilă foarte accentuată poate pune sub semnul întrebării coerența cadrului comun și compatibilitatea dintre angajarea pragmatică și politica externă întemeiată pe valori [13]. Gwendolyn Sasse descrie PEV drept o formă de „*condiționalitate atenuată*". Politica împrumută proceduri din extindere, dar nu oferă recompensa calității de membru, iar stimulentele și sancțiunile sunt mai puțin clare. Totuși, PEV poate furniza un reper extern, o platformă de socializare și un vocabular pentru coalițiile interne. Concluzia este nu că politica nu produce efecte, ci că mecanismul său diferă de modelul simplu al schimbului „reformă contra aderare" [12].

Formula „*mai mult pentru mai mult*" urmărește recompensarea partenerilor care realizează reforme. Aplicarea sa presupune o funcție de evaluare: ce înseamnă „mai mult", în ce domeniu și la ce moment? O majorare financiară poate fi insuficientă pentru o reformă costisitoare; accesul la piață poate fi valoros, dar necesită capacitate de utilizare; mobilitatea poate avea efect social rapid. Fără o legătură demonstrabilă dintre progres și recompensă, formula devine retorică [6].

Proprietatea comună și condiționalitatea se află într-o tensiune productivă. Dacă agenda este cu adevărat comună, partenerul participă la definirea priorităților; dacă Uniunea condiționează beneficiile de standardele sale, asimetria rămâne. Soluția nu este eliminarea condițiilor, ci negocierea transparentă a secvenței, explicarea temeiului valoric și includerea actorilor naționali și locali. Proprietatea comună fără răspundere poate legitima stagnarea; condiționalitatea fără participare poate genera rezistență [15].

Dimitar Bechev și Kalypso Nicolaïdis analizează relația specială cu vecinătatea prin comparație cu preaderarea, Spațiul Economic European și asocierea. Ei propun ideea unei integrări descentralizate, în care convergența normativă și accesul nu sunt

legate într-o singură secvență rigidă, iar partenerii pot participa la construirea unor aranjamente comune. Contribuția lor arată că alternativele la aderare trebuie evaluate instituțional, nu doar prin intensitatea comerțului [15].

Integrarea sectorială înseamnă participarea unui stat la reguli, rețele sau programe într-un domeniu delimitat: energie, transport, cercetare, educație, piață digitală, protecție civilă sau securitate, care poate produce beneficii timpurii și poate testa capacitatea administrativă. Totuși, sectoarele sunt interdependente. Accesul la o componentă a pieței poate solicita concurență, ajutor de stat, protecția datelor, control financiar și căi de atac. De aceea, integrarea sectorială nu trebuie prezentată ca o selecție fără obligații conexe [15].

Integrarea graduală înainte de aderare a devenit un element important al dezbaterii contemporane. Ea urmărește acordarea progresivă a unor beneficii și participări pe măsura alinierii și a performanței, fără a anticipa drepturile depline de membru. Avantajul este reducerea distanței dintre reformă și recompensă; riscul este apariția unei zone permanente de cvasi-apartenență. Designul trebuie să păstreze finalitatea aderării pentru statele candidate și să condiționeze accesul de aplicarea efectivă a regulilor relevante [4].

„*Aderarea etapizată*" sau „*statutul gradual de membru*" apar în literatura și dezbaterea de politici publice, dar nu trebuie confundate cu procedura oficială actuală. Unele propuneri sugerează acces progresiv la fonduri, instituții sau vot, însoțit de mecanisme de protecție împotriva regresului. Ele pot stimula reforma și pregăti Uniunea, dar ridică întrebări privind egalitatea statelor, reprezentarea democratică și complexitatea juridică. Orice analiză trebuie să distingă propunerea academică de dreptul în vigoare [10].

Capacitatea de integrare a Uniunii limitează și modelează diferențierea. Bugetul, instituțiile, politicile comune și sprijinul public trebuie pregătite pentru noi membri. O extindere credibilă solicită reforme interne ale Uniunii, dar utilizarea „*capacității de absorbție*" ca termen nedefinit poate crea un criteriu politic imposibil de verificat. MAXCAP propune descompunerea sa în acceptare socială, reformă instituțională, capacitate de politică și stabilitate financiară [10].

Anghel și Jones atrag atenția asupra resurselor comune. Extinderea accesului la fonduri, piață, libertăți și influență poate crește valoarea organizației, dar și rivalitatea pentru resurse și nevoia de supraveghere. Tranzițiile, condiționalitatea și reforma guvernanței nu sunt numai bariere de intrare, ci mecanisme de protecție a bunurilor comune. Totuși, ele trebuie să fie proporționale și să nu transforme integrarea într-un regim permanent de suspiciune față de noii membri [18]. Dimensiunea de securitate a extinderii a devenit mai vizibilă după 2022. Perspectiva aderării este prezentată ca investiție în pace, stabilitate și reziliență continentală.

Rieker arată însă că securitatea prin integrare funcționează atunci când reformele și interdependențele reduc vulnerabilitățile, nu doar când se modifică statutul diplomatic. Urgența geopolitică poate accelera decizii, dar nu înlocuiește instituțiile capabile să aplice dreptul și să protejeze democrația [4].

Un stat candidat aflat sub presiune externă poate avea nevoie de sprijin financiar, energetic și de securitate înainte de aderare. Condiționalitatea trebuie adaptată fără a dilua standardele: termenele pot ține cont de capacitate și război, dar independența justiției, controlul democratic și drepturile nu pot fi tratate drept obiective opționale. Distincția dintre flexibilitatea mijloacelor și constanța finalităților protejează credibilitatea procesului [3].

Actorii terți influențează eficacitatea ofertei europene. Un guvern poate compara avantajele UE cu finanțare, comerț, securitate sau sprijin politic oferite de alte puteri. Condiționalitatea este mai puțin eficientă dacă alternativa este rapidă și fără cerințe publice, dar dependența de o alternativă poate crea vulnerabilități. Analiza geopolitică trebuie să evite reducerea partenerilor la obiecte de competiție; preferințele societății și autonomia decizională rămân centrale [17].

Competiția geopolitică nu anulează autonomia partenerilor. Statele și societățile din vecinătate formulează strategii proprii, combină relații și pot utiliza rivalitatea dintre actori pentru a obține resurse sau spațiu de manevră. O analiză centrată exclusiv pe Uniune tratează partenerul ca obiect al exportului de reguli și subestimează negocierea, adaptarea selectivă ori rezistența. Pentru a explica rezultatele, trebuie examinate preferințele guvernului, structura economiei, coalițiile sociale, memoria istorică și credibilitatea alternativelor. Conceptul de proprietate comună dobândește conținut numai atunci când aceste preferințe sunt integrate în proiectarea cooperării, fără a relativiza valorile fundamentale ori obligațiile asumate [6].

Tensiunea dintre valori și interese apare atunci când Uniunea cooperează cu un partener important pentru energie, migrație sau securitate, deși acesta regresează democratic. O politică exclusiv valorică poate pierde acces și influență; una exclusiv tranzacțională poate slăbi credibilitatea și actorii reformatori. Soluția analitică este separarea domeniilor, identificarea liniilor roșii, protejarea sprijinului pentru societate și explicarea publică a compromisurilor. Diferențierea poate fi bilaterală, regională, sectorială sau temporală. Cea bilaterală adaptează acordul la un partener; cea regională creează cadre pentru probleme comune; cea sectorială selectează domenii de participare; cea temporală stabilește tranziții și etape. Aceste forme pot fi combinate. Un design coerent trebuie să indice cum se păstrează compatibilitatea între aranjamente și cum se evită dublarea standardelor, alegerea oportunistă a forului și sarcini administrative disproporționate [13].

O taxonomie mai precisă adaugă diferențierea normativă, instituțională, financiară și decizională. Diferențierea normativă privește volumul și densitatea regulilor preluate; cea instituțională, participarea la agenții, comitete și rețele; cea financiară, accesul la fonduri și contribuțiile aferente; cea decizională, posibilitatea de a influența ori adopta hotărâri. Două aranjamente pot oferi acces economic similar, dar poziții foarte diferite în guvernanță. Pentru fiecare model trebuie examinate intrarea, condițiile, controlul, suspendarea și ieșirea. Această grilă împiedică folosirea termenului „integrare" pentru orice cooperare și permite distingerea între integrarea care transferă obligații fără participare și cea care creează forme reale de coproprietate instituțională [13].

Dimitar Bechev și Kalypso Nicolaïdis evidențiază problema centrării excesive a relației asupra Uniunii. Într-un model descentralizat, partenerul nu este numai destinatar al normelor, ci participant la definirea problemelor și la proiectarea soluțiilor. Această perspectivă nu elimină asimetria juridică a pieței interne, dar poate extinde participarea la pregătirea deciziilor, evaluarea impactului și funcționarea rețelelor. Distincția dintre influențarea deciziei și adoptarea deciziei trebuie păstrată: un stat nemembru poate contribui cu expertiză și poate fi consultat, fără a dispune de votul unui membru. Calitatea integrării externe depinde, astfel, nu doar de numărul regulilor preluate, ci și de accesul la informație, motivarea deciziilor și posibilitatea de a semnala costuri disproporționate [15].

Integrarea graduală necesită garanții împotriva transformării provizoratului într-un statut permanent inferior. În primul rând, beneficiile și obligațiile trebuie definite juridic, nu numai politic. În al doilea rând, criteriile de avansare și de suspendare trebuie să fie publice și contestabile. În al treilea rând, participarea financiară și administrativă trebuie proporționată cu accesul obținut. În al patrulea rând, pentru statele candidate trebuie menținută finalitatea articolului 49 TUE, astfel încât integrarea timpurie să pregătească aderarea, nu să o substituie fără decizie explicită. În sfârșit, protecția valorilor și a intereselor financiare ale Uniunii trebuie să opereze pe tot parcursul, deoarece accesul etapizat la bunuri comune poate crea atât beneficii, cât și riscuri de utilizare necorespunzătoare [1].

Coerența nu înseamnă uniformitate. Aplicarea aceleiași formule tuturor statelor poate ignora diferențele reale, iar adaptarea nelimitată poate face politica imprevizibilă. Un criteriu bun de diferențiere are legătură directă cu obiectivul, este verificabil și poate fi revizuit. Geografia, nivelul venitului sau poziția strategică pot explica nevoi, dar nu justifică standarde democratice mai reduse. Performanța poate justifica avantaje suplimentare dacă măsurarea este transparentă [6].

Riscul opus uniformității este fragmentarea. Multiplicarea acordurilor, pro-

gramelor și excepțiilor poate genera standarde incompatibile, instituții paralele și costuri administrative ridicate. Coerența sistemică solicită o bază comună de valori, definiții și mecanisme de control, precum și reguli clare de interoperabilitate între aranjamente. Diferențierea trebuie să fie inteligibilă pentru cetățeni și întreprinderi: cine are acces, la ce drept, în baza cărei obligații și prin ce procedură poate contesta o decizie. O hartă a integrării externe trebuie actualizată periodic, deoarece acumularea graduală a participărilor poate modifica substanțial poziția unui stat chiar dacă statutul juridic general rămâne neschimbat. Transparența arhitecturii este, prin urmare, o condiție a legitimității [13].

În comunicarea publică, metaforele *„cercurilor concentrice", „Europei cu mai multe viteze"* și *„zonei gri"* sunt utile, dar pot ascunde diferențe juridice. Un cerc poate desemna piață, securitate, mobilitate sau instituții; o viteză poate fi temporară ori permanentă. Perspectivele de integrare trebuie evaluate prin scenarii, nu prin profeții. Un scenariu include condiții de pornire, actori, mecanisme, evenimente critice și indicatori. Se pot construi scenarii de accelerare bazată pe reforme, stagnare negociată, integrare sectorială fără aderare ori regres și suspendare. Scopul nu este prezicerea exactă, ci testarea robusteții politicilor și identificarea deciziilor care păstrează opțiunile viitoare.

Tabelul 4. Modele de relaționare și forme ale integrării diferențiate

Model	Drepturi și acces	Obligații și control	Risc principal
Preaderare	Beneficii progresive și finalitate de membru	Acquis integral, repere, monitorizare și unanimitate	Întârzierea recompensei și pierderea credibilității.
Asociere aprofundată	Comerț, dialog, programe și cooperare sectorială	Apropiere selectivă prin acord și comitete	Preluarea regulilor fără participare egală la decizie.
Integrare sectorială	Participare într-un domeniu sau rețea	Conformitate tehnică, supraveghere și interdependențe	Fragmentare și ignorarea obligațiilor conexe.
Parteneriat pragmatic	Cooperare asupra intereselor comune	Condiții politice limitate sau negociate	Subordonarea valorilor intereselor pe termen scurt.
Integrare graduală	Acces etapizat înainte de aderare	Performanță verificată și posibilitate de retragere	Permanentizarea unui statut intermediar.

14.5. Evaluarea comparativă a parcursurilor europene și relevanța pentru Republica Moldova în tranziția de la vecinătate la aderare

Peisajul contemporan al extinderii Uniunii Europene este caracterizat prin pluralitatea statutelor, etapelor și ritmurilor de integrare. Statele din Balcanii de Vest, Türkiye, Ucraina, Republica Moldova și Georgia se află în poziții diferite în raport cu procesul european, iar Kosovo beneficiază de statutul de potențial candidat. Ritmul avansării depinde de îndeplinirea criteriilor, capacitatea administrativă, evoluțiile politice interne și consensul statelor membre. Din acest motiv, analiza extinderii trebuie raportată la un moment temporal precis și fundamentată pe documentele oficiale în vigoare [4].

Comparația dintre statele implicate în procesul de extindere nu trebuie redusă la un clasament general. Un stat poate înregistra un grad ridicat de aliniere în domeniul pieței interne, dar vulnerabilități privind statul de drept, în timp ce altul poate dispune de instituții democratice relativ consolidate, dar de o capacitate administrativă insuficientă pentru implementarea acquis-ului. Criteriile de la Copenhaga, clusterele și capitolele de negociere reprezintă niveluri distincte de analiză, care trebuie evaluate separat înaintea formulării unei aprecieri globale. O abordare multidimensională păstrează profilul specific al fiecărui stat și evită mascarea deficiențelor fundamentale prin agregarea excesivă a indicatorilor [3].

Comparația trebuie, de asemenea, fundamentată metodologic. Analiza unor state cu caracteristici apropiate, dar rezultate diferite, permite identificarea factorilor care explică variația performanței, în timp ce compararea unor cazuri diferite poate evidenția mecanisme comune ale europenizării și condiționalității. Perspectiva longitudinală urmărește evoluția aceluiași stat înainte și după introducerea unor stimulente, obținerea unui statut sau deschiderea unei etape de negociere. Rezultatul relevant nu este numai aderarea propriu-zisă, ci și calitatea și sustenabilitatea reformelor, reziliența instituțională și capacitatea viitorului stat membru de a participa efectiv la politicile Uniunii [9].

Rapoartele Comisiei Europene trebuie interpretate cu atenție metodologică. Acestea combină date cantitative, evaluări juridice, expertiză administrativă și apreciere instituțională, iar calificative precum „nivel de pregătire” și „progres” descriu dimensiuni diferite. Nivelul de pregătire indică poziția atinsă într-un anumit domeniu, în timp ce progresul reflectă schimbarea produsă într-o perioadă determinată. Un stat poate avea un nivel relativ avansat de pregătire și un progres anual redus sau, invers, poate înregistra reforme rapide pornind de la un nivel inițial modest. Transformarea calificativelor Comisiei în scoruri numerice poate fi utilă analitic, dar

trebuie însoțită de reguli explicite și nu poate fi prezentată drept evaluare oficială dacă reprezintă o conversie realizată de cercetător [4]. Comisia utilizează rapoarte periodice tocmai pentru evaluarea progresului, dificultăților și reformelor necesare în statele implicate în extindere.

Un cadru comparativ relevant poate reuni cinci dimensiuni:

1) *fundamentele democratice și statul de drept;*
2) *capacitatea administrativă;*
3) *economia și convergența;*
4) *alinierea și implementarea sectorială;*
5) *legitimitatea socială și reziliența.*

Pentru fiecare dimensiune trebuie stabiliți indicatori, surse și perioade de referință, iar datele agregate trebuie completate, atunci când este necesar, prin analiza unor reforme decisive, precum independența justiției, funcționarea achizițiilor publice, administrația publică sau politica în domeniul concurenței [3]. Această abordare permite diferențierea dintre adoptarea formală a normelor și capacitatea reală de aplicare a acestora.

Extinderea contemporană este însoțită tot mai mult de forme de integrare graduală, acces la programe, investiții și beneficii sectoriale înainte de aderare. Aceste instrumente pot reduce distanța dintre costurile reformelor și beneficiile integrării și pot demonstra caracterul concret al perspectivei europene. Ele trebuie însă corelate cu îndeplinirea condițiilor, implementarea efectivă a reformelor și protejarea intereselor financiare ale Uniunii. Integrarea graduală este concepută ca un proces meritocratic și reversibil, destinat pregătirii aderării, nu substituirii acesteia.

Totodată, pregătirea candidaților și capacitatea Uniunii de a integra noi membri trebuie analizate concomitent. Extinderea poate genera necesitatea adaptării bugetului, politicilor de coeziune și agricultură, reprezentării instituționale, mecanismelor decizionale și instrumentelor de protejare a statului de drept. Capacitatea de integrare nu reprezintă însă o limită invariabilă, ci poate fi consolidată prin reforme instituționale și politici anticipative. Evaluarea sa trebuie să includă atât costurile imediate, cât și efectele dinamice ale extinderii asupra investițiilor, convergenței, pieței interne și securității europene [10].

Republica Moldova constituie un caz relevant al tranziției de la politica de vecinătate la procesul de aderare. Relațiile cu Uniunea au evoluat prin Politica Europeană de Vecinătate, Parteneriatul Estic, Acordul de Asociere și Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător, iar cererea de aderare depusă în 2022 a plasat relația în cadrul articolului 49 TUE. Acordarea statutului de candidat și deschiderea formală a negocierilor la 25 iunie 2024 au modificat natura relației: convergența selectivă caracteristică asocierii este integrată progresiv într-un proces orientat spre asuma-

rea obligațiilor aferente calității de stat membru. Procesul a avansat ulterior prin finalizarea screeningului la 22 septembrie 2025, deschiderea Clusterului 1 – „Valori fundamentale" la 15 iunie 2026 și deschiderea Clusterului 6 – „Relații externe" la 14 iulie 2026. Clusterul 1 cuprinde, între altele, statul de drept și drepturile fundamentale, funcționarea instituțiilor democratice, reforma administrației publice și criteriile economice, în timp ce Clusterul 6 include capitolul 30 – „Relații externe" și capitolul 31 – „Politica externă, de securitate și apărare". Aceste evoluții reprezintă progrese procedurale importante, dar nu diminuează caracterul meritocratic al aderării și necesitatea monitorizării continue a alinierii și implementării acquis-ului [7; 8].

Deschiderea Clusterului „Valori fundamentale" nu semnifică finalizarea reformelor din domeniu. Dimpotrivă, poziția sa centrală în metodologia negocierilor presupune transformarea reperelor europene în legislație aplicabilă, instituții funcționale, resurse adecvate și rezultate verificabile. În mod similar, deschiderea Clusterului Relații externe presupune continuarea alinierii în domeniile politicii comerciale și ale politicii externe, de securitate și apărare. Consiliul UE precizează explicit că monitorizarea progreselor Republicii Moldova privind alinierea și implementarea acquis-ului și a standardelor europene continuă pe întreg parcursul negocierilor.

Pentru administrația publică, pregătirea pentru aderare trebuie transpusă într-o matrice instituțională a responsabilităților, care să identifice pentru fiecare obligație actul european relevant, instituția coordonatoare și instituțiile contributoare, nivelul de aliniere, măsurile necesare, resursele financiare, indicatorii, termenele și riscurile de implementare. Responsabilitatea nu poate fi atribuită generic „Guvernului"; fiecare obligație necesită un titular instituțional, un calendar și mecanisme pentru soluționarea întârzierilor sau conflictelor de competență. Capacitatea administrativă trebuie apreciată prin rezultate și continuitate instituțională, nu exclusiv prin numărul actelor normative adoptate.

Integrarea produce efecte și asupra mediului economic și profesional înaintea aderării. Alinierea standardelor privind concurența, achizițiile publice, protecția datelor, mediul, piața internă și calificările profesionale determină adaptarea întreprinderilor și a profesiilor. Întreprinderile mici și mijlocii pot suporta costuri de conformare proporțional mai mari, ceea ce justifică instrumente de informare, consultanță, finanțare și digitalizare. Pregătirea economică trebuie să urmărească nu numai adoptarea standardelor, ci și capacitatea actorilor economici de a le aplica și de a valorifica oportunitățile pieței europene.

Societatea civilă, mediul academic și actorii socioeconomici contribuie la legitimitatea și sustenabilitatea europenizării. Participarea lor trebuie să depășească consultările formale și să includă acces la informații și date, dezbatere argumentată și posibilitatea formulării unor propuneri evaluate transparent. Reformele determinate

de condiționalitatea europeană sunt mai reziliente atunci când generează susținere și cerere internă pentru instituții funcționale, și nu exclusiv conformare administrativă necesară avansării către următoarea etapă.

Perspectivele Republicii Moldova trebuie, în consecință, formulate prin scenarii condiționale, nu prin termene de aderare prezentate drept certe. Pot fi analizate un scenariu de accelerare bazat pe îndeplinirea reperelor și consolidarea capacității administrative, unul de progres diferențiat însoțit de integrare sectorială graduală, unul de stagnare determinată de vulnerabilități interne sau blocaje la nivelul Uniunii și unul de regres care ar putea activa mecanismele de reversibilitate. Pentru fiecare scenariu trebuie definite condițiile, indicatorii timpurii și măsurile de gestionare a riscurilor. O asemenea abordare separă progresul procedural de pregătirea substanțială pentru aderare și permite evaluarea parcursului european al Republicii Moldova pe baza rezultatelor verificabile, a capacității instituționale și a sustenabilității reformelor.

Tabelul 5. Matrice pentru evaluarea comparativă a unui parcurs european

Dimensiune	Întrebarea centrală	Dovezi	Semnal de risc
Fundamente	Instituțiile limitează puterea și protejează drepturile?	Legi, practici, jurisprudență, pluralism, audit	Reforme reversibile sau captură instituțională.
Capacitate administrativă	Poate statul aplica și coordona acquis-ul?	Personal, buget, proceduri, date, control intern	Supraîncărcare, fragmentare și dependență de proiecte.
Economie și convergență	Poate economia utiliza și suporta integrarea?	Productivitate, concurență, investiții, incluziune	Creștere fără convergență sau costuri concentrate.
Aliniere sectorială	Normele produc rezultate verificabile?	Transpunere, implementare, inspecții, servicii	Bifarea actelor fără efect practic.
Legitimitate și reziliență	Există sprijin informat și capacitate de corectare?	Sondaje, participare, transparență, educație media	Polarizare, dezinformare și așteptări nerealiste.

Concluzii

Extinderea Uniunii Europene trebuie înțeleasă ca un proces complex de integrare juridică, politică, economică și instituțională, care transformă concomitent statul candidat și Uniunea. Articolul 49 TUE, criteriile de la Copenhaga, examinarea analitică a acquis-ului, clusterele și reperele structurează parcursul aderării, dar îndeplinirea formală a etapelor procedurale nu garantează rezultatul final. Pregătirea

pentru calitatea de stat membru presupune nu numai transpunerea acquis-ului, ci și existența unor instituții capabile să îl aplice, resurse adecvate, mecanisme de control și rezultate sustenabile. În același timp, capacitatea Uniunii de a integra noi membri — instituțional, financiar, decizional și social — constituie o componentă proprie a procesului de extindere.

Condiționalitatea și europenizarea explică mecanismele prin care perspectiva integrării poate genera transformări interne. Condiționalitatea este eficientă atunci când cerințele sunt clare, recompensele credibile, monitorizarea consecventă, iar regresul produce consecințe previzibile. Europenizarea depășește însă conformarea punctuală: ea presupune internalizarea normelor europene în instituții, practici administrative și comportamente sociale, astfel încât reformele să reziste alternanței politice și diminuării stimulentelor externe. Din această perspectivă, criteriul decisiv nu este numărul actelor normative adoptate, ci capacitatea reformelor de a produce schimbări instituționale verificabile și durabile. Totodată, aplicarea condiționalității trebuie să evite selectivitatea și bilateralizarea excesivă, care pot diminua predictibilitatea și caracterul meritocratic al procesului.

Politica europeană de vecinătate completează această arhitectură printr-un model mai flexibil de relaționare cu statele din proximitatea Uniunii. Spre deosebire de extindere, PEV nu presupune în mod inerent perspectiva aderării și combină asocierea, cooperarea economică, mobilitatea, securitatea și integrarea sectorială. Eficacitatea sa trebuie evaluată diferențiat, distingând între densitatea cooperării, convergența normativă și transformarea efectivă a guvernanței. Diferențierea permite adaptarea relațiilor la ambiția, performanța și capacitatea fiecărui partener, dar devine legitimă numai atunci când criteriile sunt transparente, proporționale și compatibile cu valorile Uniunii. Astfel, asocierea aprofundată și integrarea sectorială pot genera niveluri importante de convergență fără a conferi drepturile instituționale și politice proprii calității de stat membru. În contextul geopolitic contemporan, integrarea graduală înainte de aderare dobândește o relevanță sporită, deoarece poate apropia beneficiile de costurile reformelor și poate pregăti participarea viitoare la politicile Uniunii. Aceasta nu trebuie însă să devină un substitut permanent al aderării pentru statele candidate. Accesul etapizat la piață, programe, infrastructuri și rețele europene trebuie corelat cu obligații verificabile, mecanisme de supraveghere și posibilitatea reversibilității în cazul regresului. Dimensiunea geopolitică mai pronunțată a extinderii după 2022 poate accelera decizii și mobiliza resurse, dar nu elimină exigențele privind statul de drept, democrația, capacitatea administrativă și respectarea acquis-ului. Securitatea și meritul nu reprezintă logici alternative ale extinderii, ci dimensiuni care trebuie reconciliate într-un proces credibil de integrare.

Republica Moldova ilustrează în mod relevant tranziția de la logica vecinătății și asocierii la logica preaderării. Evoluția de la Politica Europeană de Vecinătate și Parteneriatul Estic la Acordul de Asociere, candidatură și negocierile de aderare demonstrează că formele succesive de integrare pot construi cumulativ convergență normativă și capacitate instituțională. Totuși, progresul procedural trebuie delimitat de pregătirea substanțială: deschiderea unui cluster reprezintă o etapă importantă, dar nu certifică finalizarea reformelor și nici nu garantează următoarea etapă. Pentru Republica Moldova, sustenabilitatea parcursului european va depinde de transformarea condiționalității externe în capacitate internă de guvernare, implementarea efectivă a acquis-ului, convergență economică, reziliență democratică și legitimitate socială. În această perspectivă, extinderea apare nu ca o succesiune automată de etape, ci ca un proces de transformare reciprocă, în care credibilitatea Uniunii și performanța statului candidat se condiționează reciproc.

Aplicație de seminar

Simulare comparativă: Consiliul analizează recomandarea Comisiei privind avansarea a patru parteneri ipotetici – un stat candidat care a îndeplinit reperele fundamentalelor, un candidat cu progres sectorial și regres democratic, un stat asociat care solicită integrare graduală și un vecin care preferă un parteneriat pragmatic. Echipele reprezintă Comisia, statele membre, Parlamentul European, administrațiile partenere, societatea civilă și mediul de afaceri. Fiecare echipă formulează condiții, recompense, indicatori, riscuri și o decizie motivată.

Produs de învățare

Dosar analitic de 6–8 pagini privind parcursul european al unui stat, alcătuit din: statutul juridic și cronologia; harta actorilor; criteriile și condițiile; profilul capacității de integrare; instrumentele financiare și sectoriale; analiza diferențierii; trei indicatori validați; două explicații alternative; un scenariu de accelerare și unul de stagnare; concluzie care separă faptele, interpretarea și incertitudinea.

Subiecte de autoevaluare

1. Explicați temeiul juridic și etapele aderării. Distingeți cererea, perspectiva europeană, statutul de candidat, deschiderea negocierilor, screeningul, deschiderea clusterelor, închiderea provizorie a capitolelor și tratatul de aderare.
2. Aplicați modelul condiționalității unui caz de reformă a justiției. Formulați condiția, recompensa, actorii de veto, costurile, indicatorii, mecanismul cauzal, riscul de conformare formală și criteriul de sustenabilitate.
3. Comparați extinderea și politica europeană de vecinătate prin finalitate, temei juridic, stimulente, densitate normativă, participare la decizie, monitorizare și consecințele regresului.

4. Evaluați două forme de integrare diferențiată – asocierea aprofundată și integrarea graduală înainte de aderare. Arătați beneficiile, obligațiile conexe, riscul de fragmentare și garanțiile necesare pentru coerență și legitimitate.

Referințe bibliografice

1. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
2. European Union. (n.d.). Accession criteria (Copenhagen criteria). EUR-Lex. Retrieved August 9, 2026, from https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html
3. European Commission. (2020). Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans (COM(2020) 57 final). https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf
4. European Commission. (2025). 2025 Communication on EU enlargement policy. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/eb69a890-40d6-4696-801e-612d51709fdd_en
5. European Commission. (2004). European Neighbourhood Policy: Strategy paper (COM(2004) 373 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0373
6. European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2015). Review of the European Neighbourhood Policy (JOIN(2015) 50 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015JC0050
7. Council of the European Union. (2026, June 15). Enlargement: EU and Moldova reach a milestone in accession talks with opening of the first negotiation cluster. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/15/enlargement-eu-and-moldova-reach-a-milestone-in-accession-talks-with-opening-of-the-first-negotiation-cluster/
8. Council of the European Union. (2026, July 14). Enlargement: EU and Moldova start negotiations on external relations policies. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/07/14/enlargement-eu-and-moldova-start-negotiations-on-external-relations-policies/
9. SCHIMMELFENNIG, F., & SEDELMEIER, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and

Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 661–679. https://doi.org/10.1080/1350176042000248089

10. SCHIMMELFENNIG, F., BÖRZEL, T. A., KORTENSKA, E., LANGBEIN, J., & TOSHKOV, D. (2015). Enlargement and the integration capacity of the EU*: Interim scientific results. MAXCAP Report No. 1*. Freie Universität Berlin. https://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/sites/default/files/sites/default/files/reports/maxcap_report_01_0.pdf
11. KOCHENOV, D. (2008). EU enlargement and the failure of conditionality: Pre-accession conditionality in the fields of democracy and the rule of law. Kluwer Law International. http://kochenov.eu/euenlargementandthefailureofconditionality
12. SASSE, G. (2008). The European Neighbourhood Policy: Conditionality revisited for the EU's Eastern neighbours. Europe-Asia Studies, 60(2), pp. 295–316. https://doi.org/10.1080/09668130701820150
13. POLI, S. (2015). The European Neighbourhood Policy: Differentiation without political conditionality? *Yearbook of Polish European Studies*, 18, pp. 133–164. https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/18-2015_poli.pdf
14. RIEKER, P. (2012). Integration, security and the European neighbourhood: The importance of the ENP as a security policy instrument. *Studia Diplomatica*, 65(1), pp. 69–78. https://www.jstor.org/stable/26531520
15. BECHEV, D., & NICOLAÏDIS, K. (2010). From policy to polity: Can the EU's special relations with its "neighbourhood" be decentred? *Journal of Common Market Studies*, 48(3), pp. 475–500. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02061.x
16. MISSIROLI, A. (2003). The European Union and its changing periphery: Stabilisation, integration, partnership (Occasional Paper No. 32). European Union Institute for Security Studies.
17. KOSTANYAN, H. (Ed.). (2017). Assessing European Neighbourhood Policy: Perspectives from the literature. Centre for European Policy Studies and Rowman & Littlefield International.
18. ANGHEL, V., & JONES, E. (2025). The enlargement of international organisations. West European Politics, 48(1), pp. 1–28. https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2311044
19. LAVENEX, S. (2004). EU external governance in "wider Europe". Journal of European Public Policy, 11(4), pp. 680–700. https://doi.org/10.1080/1350176042000248098
20. LIPPERT, B. (2007). The EU neighbourhood policy: P*rofile, potential, perspective. Intereconomics*, 42(4), pp. 180–187. https://doi.org/10.1007/s10272-007-0220-0

Tema 15. INTEGRAREA EUROPEANĂ A REPUBLICII MOLDOVA: DE LA ASOCIERE ȘI CONVERGENȚĂ LA PROCESUL DE ADERARE

Termeni-cheie: *Acord de Asociere; Zonă de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător; convergență normativă; acquis-ul Uniunii Europene; examinare analitică (screening); grup tematic de negociere (cluster); repere de aderare; Programul Național de Aderare; capacitate administrativă; coeziune socială.*

Unități de conținut

1. Evoluția relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană: de la cooperare post-sovietică și vecinătate la asociere, candidatură și negocieri de aderare.
2. Acordul de Asociere, convergența normativă și integrarea sectorială: ZLSAC, mobilitate, energie, digitalizare, educație, cercetare și integrare graduală în piața internă.
3. Procesul de aderare a Republicii Moldova: cererea de aderare, statutul de candidat, examinarea analitică (screeningul), cadrul de negociere, grupurile tematice (clusterele), reperele și caracterul meritocratic al negocierilor.
4. Arhitectura națională de coordonare și capacitatea de implementare a acquis-ului: instituții, Programul Național de Aderare, armonizare legislativă, resurse, monitorizare și responsabilizare.
5. Dimensiunile societală, teritorială, economică și de securitate ale aderării: coeziune, comunicare publică, reziliență, distribuirea costurilor și beneficiilor și scenarii de integrare.

Abilități

– periodizează evoluția relațiilor Republica Moldova–Uniunea Europeană și explică trecerea de la cooperare contractuală la asociere, candidatură și negociere a aderării;
– delimitează funcțiile Acordului de parteneriat și cooperare, Planului de acțiuni, Acordului de Asociere, ZLSAC, Agendei de asociere și cadrului de negociere;
– analizează convergența europeană prin diferențierea dintre transpunerea normelor, capacitatea instituțională, aplicarea administrativă și rezultatele produse pentru cetățeni și întreprinderi;
– reconstituie traseul aderării de la cererea de membru până la screening, deschiderea clusterelor, stabilirea reperelor și închiderea provizorie a capitolelor;
– identifică rolurile instituțiilor Uniunii Europene și ale autorităților Republicii Moldova în elaborarea pozițiilor de negociere, armonizarea legislației, implementarea acquis-ului și raportarea progresului;
– interpretează critic rapoarte de extindere, programe naționale, indicatori de progres, foi de parcurs și comunicări publice, indicând data de referință și limitele dovezilor;
– evaluează efectele economice, sociale, teritoriale și de securitate ale integrării și distinge beneficiile potențiale de rezultatele efectiv demonstrate;
– formulează recomandări aplicabile specialității studiate privind capacitatea administrativă, comunicarea publică, guvernanța datelor, coeziunea socială și pregătirea pentru participarea la politicile Uniunii.

Responsabilitate și autonomie. Studentul selectează și confruntă surse oficiale, juridice, statistice și științifice; indică data de referință a informației; delimitează faptele de interpretări și obiectivele politice de rezultatele măsurabile; evită atât discursul triumfalist, cât și explicațiile fataliste; identifică actorii responsabili, resursele, termenele și efectele distributive; formulează concluzii proporționale cu dovezile disponibile și își asumă responsabilitatea pentru corectitudinea termenilor juridici și a datelor utilizate.

Forme și strategii didactice. Prelegere problematizată; lectură ghidată a Acordului de Asociere, cadrului de negociere și Programului Național de Aderare; analiză de cronologie; studiu de caz sectorial; hartă instituțională; matrice „normă–instituție–resursă–rezultat"; exercițiu de screening; simularea unei reuniuni a grupului de negociere; verificarea unei afirmații mediatice; interpretarea indicatorilor; dezbatere privind distribuirea costurilor și beneficiilor; proiect interdisciplinar pentru drept, jurnalism, matematică, informatică și alte domenii non-profil.

Repere de conținut

Introducere

Integrarea europeană a Republicii Moldova reprezintă un proces de transformare juridică, instituțională, economică și societală, dezvoltat progresiv de la cooperarea contractuală și politica de vecinătate la asociere, convergență normativă, statut de țară candidată și negocieri de aderare. Acordul de Asociere și Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător au creat infrastructura juridică și instituțională a apropierii de Uniunea Europeană, iar lansarea negocierilor de aderare a extins finalitatea acestui proces: de la integrarea selectivă în anumite politici și sectoare la pregătirea pentru preluarea și aplicarea integrală a acquis-ului și pentru participarea viitoare la sistemul instituțional și decizional al Uniunii.

Analiza parcursului european al Republicii Moldova presupune delimitarea dintre asociere, armonizare legislativă, convergență, integrare sectorială și aderare. Adoptarea legislației compatibile cu dreptul Uniunii constituie numai una dintre dimensiunile procesului; eficacitatea integrării depinde de existența instituțiilor funcționale, a resurselor administrative și financiare, a mecanismelor de monitorizare și control și, mai ales, de capacitatea normelor adoptate de a produce rezultate verificabile. Screeningul, clusterele de negociere, reperele și Programul Național de Aderare trebuie înțelese, în această perspectivă, ca instrumente de evaluare și transformare instituțională, nu doar ca etape procedurale ale negocierilor.

Tema urmărește, prin urmare, evoluția relațiilor Republica Moldova–Uniunea Europeană, rolul Acordului de Asociere și al integrării sectoriale, mecanismele procesului de aderare, arhitectura națională de coordonare și capacitatea de implementare a acquis-ului, precum și implicațiile economice, sociale, teritoriale și de securitate ale integrării. Accentul este plasat pe trecerea de la alinierea formală la capacitatea efectivă de guvernare europeană, ceea ce presupune instituții credibile, administrație profesionistă, date comparabile, responsabilizare, coeziune socială și comunicare

publică bazată pe informații verificabile. În acest sens, aderarea trebuie înțeleasă nu ca punct final al integrării, ci ca pregătire pentru exercitarea responsabilă a drepturilor și obligațiilor aferente calității de stat membru al Uniunii Europene.

15.1. Evoluția relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană: de la cooperare post-sovietică și vecinătate la asociere, candidatură și negocieri de aderare

Relațiile dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană au început într-un context în care obiectivul principal era stabilizarea unui stat nou independent și organizarea cooperării cu spațiul european. Acordul de Parteneriat și Cooperare, semnat în 1994 și intrat în vigoare în 1998, a oferit cadrul contractual inițial pentru dialog politic, comerț și asistență. El nu conținea o perspectivă de aderare și reflecta logica relațiilor Uniunii cu statele post-sovietice: cooperare graduală, sprijin pentru economia de piață și promovarea unor principii democratice, fără preluarea sistematică a acquis-ului. Importanța acestei etape constă în instituirea unor canale stabile de dialog și în familiarizarea administrației cu procedurile de cooperare europeană [11].

Politica europeană de vecinătate și Planul de acțiuni Republica Moldova–Uniunea Europeană din 2005 au introdus o condiționalitate mai densă. Relația a început să fie organizată prin priorități, termene, evaluări și asistență legată de reforme. Parteneriatul Estic, lansat în 2009, a adăugat o dimensiune regională și a creat premise pentru negocierea unui Acord de Asociere, liberalizarea vizelor și aprofundarea comerțului. În această etapă, „apropierea" a devenit mai mult decât dialog diplomatic: administrația trebuia să armonizeze politici, să prezinte rezultate și să participe la formate sectoriale. Cercetătorul Victor Juc descrie această transformare ca trecere de la retorica integrării la un proces de apropiere instituțională, în care obiectivele europene trebuie convertite în politici interne și capacitate de aplicare [12].

Semnarea Acordului de Asociere la 27 iunie 2014 a modificat substanțial raportul juridic și economic dintre părți. Acordul include ZLSAC și acoperă dialogul politic, justiția, politica externă, comerțul, concurența, achizițiile, energia, transporturile, mediul, protecția consumatorilor, educația și numeroase alte domenii. Aplicarea provizorie a unor componente a început în 2014, iar intrarea integrală în vigoare la 1 iulie 2016 a consolidat caracterul obligatoriu al angajamentelor. Regimul fără vize pentru călătoriile de scurtă durată, aplicabil din aprilie 2014, a produs un beneficiu imediat pentru cetățeni și a demonstrat că îndeplinirea unor criterii tehnice și instituționale poate conduce la rezultate verificabile [2].

Cristina Morari a formulat încă în 2016 o teză care rămâne metodologic relevantă: integrarea europeană înseamnă, înainte de toate, transformare internă. Autoarea

identifica implementarea Acordului de Asociere, reformele, soluționarea conflictului transnistrean, consolidarea rolului societății civile, coeziunea socială și comunicarea publică drept priorități interdependente. Valoarea analizei nu constă în actualitatea datelor de atunci, ci în identificarea mecanismului: o relație externă produce efecte durabile numai dacă este internalizată de instituții și societate. În 2026, aceeași grilă poate fi actualizată prin indicatori privind aplicarea acquis-ului, capacitatea administrativă, participarea locală și încrederea publică [11].

Traiectoria asocierii a fost însă marcată de oscilații. Perioadele de reformă au alternat cu capturarea instituțională, crize politice, fraude financiare și neîncredere externă. Uniunea a utilizat atât stimulente pozitive, cât și suspendarea sau condiționarea asistenței. Mariana Iațco și Natalia Putină au evidențiat diferența dintre conectarea legislativă la standardele europene și impedimentele instituționale care împiedică aplicarea. Această diferență explică de ce adoptarea unui număr mare de acte nu poate fi confundată cu europenizarea efectivă. Continuitatea reformei depinde de independența instituțiilor, profesionalizarea funcției publice, controlul democratic și capacitatea de a menține politicile dincolo de ciclurile electorale [13].

Cererea de aderare depusă la 3 martie 2022 a activat cadrul articolului 49 TUE și a schimbat finalitatea relației. Contextul a fost excepțional: agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei a amplificat riscurile de securitate, energetice și economice și a readus extinderea în centrul ordinii europene. Comisia a emis avizul la 17 iunie 2022, iar Consiliul European a acordat Republicii Moldova perspectiva europeană și statutul de țară candidată la 23 iunie 2022. Decizia a avut o semnificație geopolitică, dar a fost însoțită de priorități privind justiția, anticorupția, deoligarhizarea, administrația publică, drepturile omului și participarea societății civile [3].

În decembrie 2023, Consiliul European a decis deschiderea negocierilor, iar prima Conferință Interguvernamentală din 25 iunie 2024 le-a lansat oficial. Screeningul bilateral, început în 2024, a fost finalizat la 22 septembrie 2025. A doua Conferință Interguvernamentală, din 15 iunie 2026, a deschis clusterul 1 – „Valori fundamentale", iar a treia, din 14 iulie 2026, clusterul 6 – Relații externe. Succesiunea nu înseamnă trecerea automată către aderare; ea indică faptul că procesul a intrat într-o etapă în care progresele sunt evaluate pe domenii, prin repere, poziții de negociere și monitorizare continuă [4; 5; 6].

Evoluția poate fi sintetizată prin cinci schimbări de regim: de la asistență la contractualizare; de la cooperare la condiționalitate; de la vecinătate la asociere; de la asociere la candidatură; de la candidat receptor de norme la viitor participant la elaborarea lor. Ultima transformare este cea mai dificilă. Statul trebuie să treacă de la reacția la solicitările externe la capacitatea de a anticipa dosare, formula poziții, negocia tranziții, construi coaliții și reprezenta interese legitime în cadrul Uniunii.

Pentru studenți, această perspectivă face vizibil faptul că aderarea nu este exclusiv sarcina diplomaților, ci necesită competențe în toate sectoarele profesionale.

Referendumul constituțional din octombrie 2024 a ancorat obiectivul aderării în ordinea constituțională, dar rezultatul strâns a demonstrat că legitimitatea socială nu poate fi prezumată. O opțiune constituțională creează continuitate juridico-politică, fără a elimina pluralismul, costurile reformelor sau nevoia de comunicare critică. În plus, alegerile, finanțarea politică, integritatea spațiului informațional și rezistența la ingerințe rămân parte a criteriilor fundamentale. Dimensiunea democratică a aderării trebuie evaluată prin calitatea procedurilor și capacitatea cetățenilor de a înțelege, contesta și influența politicile, nu numai prin adeziunea declarată la un obiectiv [3].

Instituțiile create în etapele succesive ale relației bilaterale au îndeplinit și o funcție de socializare administrativă. Reuniunile politice au stabilit orientările generale, iar comitetele și subcomitetele au obligat autoritățile să pregătească poziții, să compare norme, să răspundă observațiilor și să urmărească deciziile sectoriale. Acest proces a acumulat o memorie instituțională care poate fi valorificată în negocierile de aderare. Totuși, memoria nu este stocată numai în documente; ea depinde de continuitatea experților, de arhive accesibile, de proceduri și de transmiterea cunoașterii între generații de funcționari. Rotația frecventă a personalului sau schimbarea nejustificată a priorităților poate transforma experiența acumulată într-o succesiune de reluări. Din acest motiv, consolidarea capacității trebuie evaluată nu doar prin existența structurilor, ci și prin stabilitatea, conectarea și capacitatea lor de învățare [1].

Relația Republicii Moldova cu Uniunea Europeană este structural asimetrică: Uniunea definește acquis-ul, dispune de o piață și resurse incomparabil mai mari și controlează, împreună cu statele membre, deciziile privind avansarea negocierilor. Asimetria nu înseamnă însă absența capacității de acțiune a statului candidat. Republica Moldova poate influența ordinea priorităților, calendarul realist al implementării, forma măsurilor naționale, justificarea unor perioade tranzitorii și soluțiile tehnice prin care standardul european este atins. Ea poate, de asemenea, contribui cu experiență în domenii precum digitalizarea serviciilor, gestionarea refugiaților, securitatea energetică și combaterea amenințărilor hibride. Asumarea națională a reformei apare atunci când condiția externă este tradusă într-o problemă publică internă, cu beneficiari, resurse, responsabilități și mecanisme de control, nu atunci când cerința este prezentată exclusiv ca obligație impusă de Bruxelles.

Din punct de vedere metodologic, periodizarea relației trebuie să combine evenimentele diplomatice cu schimbările de regim instituțional. Semnarea unui acord, acordarea statutului de candidat sau deschiderea unui cluster sunt praguri juridico-politice; efectele lor depind de transformările produse înainte și după momentul formal. Analiza trebuie să evite teleologia, adică ideea că fiecare etapă a condus inevita-

bil la următoarea. Alternativele au existat, iar crizele interne, schimbarea guvernelor, războiul din Ucraina și reorientarea politicii de extindere au modificat oportunitățile și costurile. O evaluare științifică întreabă ce mecanism a legat decizia europeană de reforma internă, ce explicații concurente există și ce s-ar fi întâmplat în absența stimulentului european. Această abordare transformă cronologia într-o analiză cauzală și permite studenților să distingă coincidența temporală de efectul demonstrat [11].

Ecosistemul relației bilaterale include, pe lângă guvern și instituțiile Uniunii, Delegația UE, statele membre, organizațiile societății civile, mediul economic, universitățile și autoritățile locale. Asistența europeană este furnizată prin instrumente și proiecte diferite, iar coordonarea lor influențează rezultatele. Proiectele izolate pot produce rapoarte sau echipamente fără continuitate, în timp ce intervențiile corelate cu strategiile naționale, bugetul și responsabilitatea instituțională pot modifica practici. Delegația UE facilitează dialogul și monitorizarea, dar proprietatea reformei rămâne națională.

Tabelul 1. Etapele relației Republica Moldova–Uniunea Europeană și schimbarea logicii de integrare

Etapă	Instrument / decizie	Logica dominantă	Capacitate solicitată	Limită sau risc
1994–2004	Acordul de parteneriat și cooperare	Cooperare contractuală și asistență	Dialog, comerț, instituții de bază	Fără perspectivă de aderare și condiționalitate limitată
2005–2009	PEV și Planul de acțiuni	Priorități, monitorizare și stimulente	Coordonare interministerială și raportare	Recompense politice mai puțin credibile decât în preaderare
2009–2014	Parteneriatul Estic și negocierile de asociere	Diferențiere și integrare sectorială	Negociere, aproximare legislativă, managementul vizelor	Dependență de voința politică și de capacitatea internă
2014–2022	Acordul de Asociere, ZLSAC și regimul fără vize	Asociere politică și integrare economică aprofundată	Aplicarea normelor, supravegherea pieței, servicii publice	Diferență între transpunere și implementare; costuri de adaptare
2022–2024	Cererea de aderare, candidatura și decizia de deschidere	Condiționalitate de preaderare	Reforme fundamentale și pregătirea screeningului	Așteptări sociale ridicate și calendar incert

Etapă	Instrument / decizie	Logica dominantă	Capacitate solicitată	Limită sau risc
2024–2026	Conferințe de aderare, screening și deschiderea clusterelor 1 și 6	Negociere pe clustere și repere	Poziții de negociere, date, bugete, aplicare și control	Progres reversibil, unanimitate și necesitatea rezultatelor durabile

15.2. Acordul de Asociere, convergența normativă și integrarea sectorială: ZLSAC, mobilitate, energie, digitalizare, educație, cercetare și integrare graduală în piața internă

Acordul de Asociere rămâne infrastructura juridică a apropierii Republicii Moldova de Uniunea Europeană. Statutul de candidat nu l-a înlocuit, ci i-a modificat funcția. Înainte de 2022, acordul definea nivelul maxim al integrării contractuale; după obținerea candidaturii, multe dintre obligațiile sale au devenit pregătire pentru preluarea integrală a acquis-ului. Consiliul de Asociere, Comitetul de Asociere, subcomitetele sectoriale, Comitetul Parlamentar de Asociere și Platforma societății civile oferă spații de dialog, raportare și învățare instituțională. Valoarea lor depinde însă de calitatea mandatelor naționale, continuitatea experților și transmiterea deciziilor către autorități, întreprinderi și comunități [2].

Convergența normativă nu înseamnă copiere mecanică a actelor europene. Ea presupune identificarea actului UE relevant, determinarea domeniului și termenului de transpunere, analiza cadrului național, alegerea instrumentului juridic, consultarea actorilor afectați, evaluarea impactului și crearea capacității de aplicare. Pentru regulamente, aderarea va presupune aplicabilitate directă în condițiile dreptului UE; înainte de aderare, conținutul lor trebuie adesea reflectat prin acte naționale. Directivele solicită atingerea unui rezultat și lasă marjă privind forma și mijloacele, dar această marjă nu permite eludarea standardului. Deciziile, standardele tehnice, jurisprudența și practicile de supraveghere completează imaginea [1].

Un model util separă patru niveluri ale convergenței. Primul este conformitatea formală: textul național reflectă cerința europeană. Al doilea este capacitatea instituțională: există autoritate, personal, buget, proceduri și date. Al treilea este aplicarea: controalele, sancțiunile, autorizațiile și serviciile funcționează în practică. Al patrulea este rezultatul: norma reduce riscul, protejează drepturile, facilitează comerțul sau îmbunătățește serviciul. Confuzia dintre niveluri produce raportări optimiste, dar puțin informative. Raportul PNA pentru 2025 distinge acțiunile normative de cele de implementare, ceea ce permite o evaluare mai riguroasă a progresului [7; 8].

ZLSAC este componenta economică cea mai vizibilă a Acordului de Asociere. Ea elimină treptat bariere tarifare, dar efectele sale principale provin din apropierea standardelor sanitare și fitosanitare, reglementărilor tehnice, achizițiilor publice, concurenței, proprietății intelectuale, serviciilor și procedurilor vamale. Accesul efectiv la piață depinde de infrastructura calității, laboratoare, trasabilitate, certificare și capacitatea întreprinderilor de a respecta cerințele. Tatiana Buzurniuc evidențiază intensificarea comerțului, investițiilor și asistenței europene și rolul Uniunii ca principal partener economic și strategic. Totuși, orientarea comerțului nu demonstrează singură convergența productivității sau reducerea disparităților [15].

Efectele ZLSAC sunt distributive. Întreprinderile capabile să investească în tehnologii, calitate și management pot accesa piețe mai mari, în timp ce firmele mici pot suporta costuri disproporționate. Consumatorii beneficiază de standarde mai ridicate și diversificarea ofertelor, dar prețurile pot crește temporar când cerințele de conformitate sunt costisitoare. Agricultura are nevoie de servicii de extensie, asociere, lanțuri frigorifice și acces la finanțare; industria de infrastructură de testare și competențe; serviciile de reglementare predictibilă și recunoaștere profesională. Politica publică trebuie să identifice aceste diferențe și să combine standardele cu sprijin pentru adaptare, fără a transforma asistența în protecție permanentă [16].

Integrarea graduală în piața internă se produce prin participarea la programe, conectarea la rețele și recunoașterea unor standarde înainte de aderare. Republica Moldova este conectată operațional la Zona unică de plăți în euro (SEPA) din 6 octombrie 2025; reducerea costurilor și a timpului plăților depinde și de participarea băncilor, condițiile serviciilor și informarea utilizatorilor [21]. Aplicarea Convenției privind regimul de tranzit comun, prin Noul Sistem Computerizat de Tranzit (NCTS), a început la 1 noiembrie 2025 și facilitează circulația mărfurilor pe baza unor proceduri interoperabile [22]. Din 1 ianuarie 2026 se aplică regimul de roaming la tarife naționale între Republica Moldova și UE, în condițiile cadrului aplicabil [23]. Integrarea energetică, coridoarele de transport și cooperarea digitală arată, de asemenea, că apropierea poate produce beneficii înaintea dobândirii calității de stat membru [3].

Energia a devenit un domeniu în care asocierea, securitatea și aderarea se suprapun. Reducerea dependențelor, interconectarea cu România și piața europeană, regulile de concurență, stocarea, eficiența și protecția consumatorilor vulnerabili solicită investiții și instituții capabile. Integrarea energetică nu este numai tehnică: prețurile, compensațiile și restructurarea întreprinderilor au efecte sociale și politice. O reformă credibilă trebuie să combine securitatea aprovizionării, sus-

tenabilitatea financiară, transparența pieței și tranziția verde. Sprijinul european reduce costurile de ajustare, dar nu înlocuiește responsabilitatea națională pentru reglementare și protecție socială [3].

Transformarea digitală oferă Republicii Moldova posibilitatea de a comprima unele decalaje instituționale. Serviciile publice electronice, identitatea digitală, interoperabilitatea registrelor, datele deschise și securitatea cibernetică pot reduce costurile și corupția. În același timp, digitalizarea poate reproduce erori la scară mare dacă datele sunt incomplete, responsabilitatea este neclară sau grupurile vulnerabile nu au acces. Pregătirea pentru *acquis-ul digital* presupune protecția datelor, securitatea rețelelor, piețe digitale, inteligență artificială, arhivare și standarde de accesibilitate. Pentru informatică, aderarea înseamnă arhitecturi compatibile și auditabile, nu doar achiziția de platforme.

Educația și cercetarea au o funcție dublă. Ele sunt domenii de cooperare europeană și surse de capacitate pentru toate celelalte capitole. Erasmus+, Horizon Europe, acțiunile Jean Monnet și rețelele academice permit mobilitate, consorții și circulația cunoașterii. Totuși, participarea trebuie evaluată prin calitatea proiectelor, distribuția instituțională, transferul rezultatelor și retenția competențelor. Emigrarea și diferențele salariale pot accentua deficitul de experți tocmai când administrația și economia au nevoie de ei. Soluția nu este restrângerea mobilității, ci crearea unor cariere meritocratice, scheme de revenire, echipe mixte și utilizarea diasporei ca rețea profesională.

Facilitatea pentru reformă și creștere, instituită prin Regulamentul (UE) 2025/535, pune la dispoziție până la 1,9 miliarde de euro pentru perioada 2025–2027, prin granturi și împrumuturi concesionale. Instrumentul urmărește reforme, creștere și convergență și condiționează plățile de îndeplinirea unor pași din Agenda de reformă. Avantajul este legarea finanțării de rezultate; riscul este reducerea reformei la bifarea unor repere, fără evaluarea calității sau a efectelor distributive. Managementul trebuie să prevină dubla finanțare, conflictele de interese, proiectele fără mentenanță și concentrarea beneficiilor în instituții sau teritorii cu capacitate deja ridicată [10].

Viorica Ursu și coautorii sistematizează avantajele și provocările aderării prin accesul la piață, standarde, mobilitate, finanțare și securitate, dar și prin costurile reformelor și presiunea concurențială. Pentru un suport de curs, această tipologie trebuie folosită critic. Beneficiile nu sunt automate, iar provocările nu constituie argumente împotriva reformei. Întrebarea științifică este în ce condiții un instrument produce rezultatul anticipat și cum sunt distribuite costurile. De exemplu, accesul la piață necesită competitivitate, fondurile necesită proiecte și control, iar libera circulație necesită politici pentru capitalul uman și protecția socială [16].

Integrarea sectorială trebuie privită ca portofoliu de transformări interdependente. Un standard alimentar solicită laboratoare, date, controale și instruire; o regulă digitală solicită securitate, protecția datelor și căi de contestare; o investiție în transport solicită achiziții, mediu și mentenanță; un program educațional solicită recunoașterea rezultatelor și transfer instituțional. Matricea „normă–capacitate–aplicare–rezultat" permite evitarea fragmentării. Ea arată că acquis-ul nu este o colecție de legi izolate, ci un sistem de politici care funcționează prin instituții, finanțare, informație și încredere.

Europenizarea sectorială operează prin cel puțin patru mecanisme. Condiționalitatea leagă progresul sau finanțarea de îndeplinirea unor criterii; integrarea de piață creează stimulente pentru întreprinderi și autorități; socializarea instituțională difuzează proceduri și așteptări prin reuniuni, rețele și asistență; iar învățarea internă permite adaptarea soluțiilor după evaluarea rezultatelor. Mecanismele nu produc automat același efect. Condiționalitatea este slabă când recompensa pare îndepărtată sau costul intern este ridicat; piața poate concentra beneficiile în firmele deja competitive; socializarea poate rămâne formală; finanțarea poate crea dependență dacă nu lasă competențe și instituții. Analiza unei reforme trebuie, prin urmare, să precizeze mecanismul presupus, actorii care își modifică comportamentul și condițiile în care schimbarea devine durabilă. Această precizare împiedică atribuirea tuturor evoluțiilor interne unui factor european generic.

Exemplul siguranței alimentare arată densitatea integrării sectoriale. Alinierea presupune norme sanitare și fitosanitare, identificarea animalelor, trasabilitatea produselor, laboratoare acreditate, controale bazate pe risc, proceduri de alertă și posibilitatea retragerii rapide a produselor neconforme. Pentru fermieri și procesatori, standardul european poate deschide piețe, dar solicită investiții și servicii de consiliere. În domeniul mediului, aceeași logică unește autorizațiile, monitorizarea emisiilor, datele privind apa și deșeurile, participarea publicului și capacitatea autorităților locale. În achizițiile publice și concurență, apropierea legislativă este insuficientă fără transparență, căi efective de contestare, independență funcțională și sancțiuni proporționale. Cazurile demonstrează că o directivă nu produce singură conformitate; rezultatul apare din interacțiunea dintre reguli, infrastructură, profesioniști, informație și control [1].

Convergența economică trebuie măsurată separat de integrarea comercială. Creșterea ponderii exporturilor către Uniune indică reorientarea relațiilor economice, dar nu dovedește automat apropierea productivității, veniturilor, calității instituțiilor sau capacității de inovare. O evaluare riguroasă combină indicatori nominali și reali: structura exporturilor, valoarea adăugată, investițiile, productivitatea muncii, costurile de conformare, veniturile, accesul întreprinderilor mici

la finanțare și diferențele teritoriale. De asemenea, trebuie construit un scenariu contrafactual: evoluția observată se datorează Acordului de Asociere, condițiilor macroeconomice, migrației, războiului, politicilor naționale sau unei combinații? Buzurniuc evidențiază dinamizarea relațiilor economice, iar Ursu și coautorii sistematizează avantajele și costurile aderării; utilizarea lor didactică este mai valoroasă când afirmațiile sunt traduse în ipoteze verificabile, indicatori și grupuri afectate [15].

Integrarea graduală înainte de aderare trebuie delimitată de calitatea de membru. Accesul la anumite programe, rețele sau segmente ale pieței poate fi acordat atunci când Republica Moldova îndeplinește standardele sectoriale și acceptă mecanismele de supraveghere. Această integrare anticipată produce beneficii și oferă experiență administrativă, dar nu conferă automat drepturile de reprezentare și vot ale unui stat membru. De asemenea, ea poate include clauze de salvgardare și posibilitatea suspendării dacă nivelul de conformitate scade. Pentru a evita o integrare asimetrică permanentă, fiecare etapă trebuie asociată unei foi de parcurs către participarea deplină, cu criterii publice și evaluarea costurilor. Distincția este importantă în domenii precum energie, transport, plăți, roaming, cercetare și vamă, unde conectarea tehnică poate avansa mai repede decât negocierea tuturor capitolelor.

Evaluarea unei politici sectoriale poate fi organizată prin teoria schimbării. Se formulează problema, se precizează intervenția, actorii, ipotezele și lanțul dintre resurse, activități, produse, rezultate și impact. În cazul conectării la SEPA, de exemplu, adoptarea regulilor și pregătirea băncilor sunt condiții; transferurile conforme sunt produse; reducerea costului și timpului pentru utilizatori constituie rezultate; iar integrarea financiară și formalizarea plăților reprezintă impacturi posibile. În energie, interconectarea fizică nu garantează concurență sau accesibilitate; în digitalizare, numărul serviciilor online nu demonstrează utilizarea lor de către grupurile vulnerabile. O evaluare serioasă verifică ipotezele, compară datele înainte și după intervenție și caută explicații alternative, evitând atribuirea automată a oricărei îmbunătățiri procesului european.

Integrarea sectorială influențează direct viața cotidiană prin standarde privind consumatorii, sănătatea, transportul, mediul de afaceri și serviciile publice. Protecția consumatorului presupune informare, practici comerciale corecte, siguranța produselor și remedii efective; transportul solicită infrastructură, interoperabilitate și standarde sociale; sănătatea publică implică supraveghere, prevenție, date și capacitate de răspuns la amenințări transfrontaliere.

Tabelul 2. Evaluarea convergenței și integrării sectoriale

Domeniu	Normă / instrument	Capacitate necesară	Indicator de rezultat	Risc de interpretare
Comerț și produse	ZLSAC, standarde tehnice, SPS, vamă	Laboratoare, acreditare, trasabilitate, control	Acces efectiv, reducerea refuzurilor, productivitate	Confundarea creșterii exporturilor cu convergența structurală
Finanțe și plăți	SEPA, reguli bancare și antifraudă	Conformitate, securitate, concurență, educație financiară	Cost și durată mai mici, acces extins	Prezentarea includerii formale ca beneficiu egal pentru toți
Energie	Acquis energetic, piață, eficiență, interconectare	Reglementator, infrastructură, date, protecție socială	Diversificare, continuitate, reducerea intensității energetice	Neglijarea prețurilor și a consumatorilor vulnerabili
Digital	Protecția datelor, interoperabilitate, securitate cibernetică	Arhitecturi sigure, audit, competențe și accesibilitate	Servicii utilizate, incidente reduse, trasabilitate	Digitalizarea procedurii fără reproiectarea ei
Educație și cercetare	Erasmus+, Horizon Europe, recunoaștere și știință deschisă	Birouri de proiecte, integritate, infrastructură, cariere	Participare, calitatea rezultatelor, transfer și retenție	Numărarea mobilităților fără evaluarea impactului
Creștere și investiții	Regulamentul (UE) 2025/535 și Agenda de reformă	Portofoliu de proiecte, achiziții, audit și monitorizare	Repere îndeplinite, investiții funcționale, convergență	Bifarea formală a reperelor și dubla finanțare

15.3. Procesul de aderare a Republicii Moldova: cererea de aderare, statutul de candidat, examinarea analitică (screeningul), cadrul de negociere, grupurile tematice (clusterele), reperele și caracterul meritocratic al negocierilor

Aderarea este reglementată de articolul 49 TUE, criteriile de la Copenhaga, cadrul de negociere și practica extinderilor. Statutul de candidat nu conferă un drept automat la aderare și nici o dată garantată. Procesul depinde de îndeplinirea criteriilor politice, economice și juridice, de capacitatea administrativă, de acordul unanim al statelor membre și de ratificarea tratatului de aderare. În acest sens, negocierile nu sunt o negociere asupra existenței acquis-ului, pe care candidatul trebuie să îl accepte, ci asupra nivelului de pregătire, calendarului, măsurilor de implementare,

eventualelor perioade tranzitorii și garanțiilor că obligațiile vor fi respectate [3].

Cererea din martie 2022 a fost urmată de chestionarul Comisiei și de avizul care a identificat priorități de reformă. Răspunsurile rapide au demonstrat mobilizare administrativă, dar chestionarul nu a substituit evaluarea aprofundată. Statutul de candidat acordat în iunie 2022 a introdus o condiționalitate mai exigentă. Recomandarea Comisiei din noiembrie 2023 și decizia Consiliului European din decembrie 2023 au recunoscut progresul, menținând însă centralitatea justiției, anticorupției, administrației și drepturilor fundamentale. O lecție importantă este diferența dintre decizia politică de a avansa și evaluarea tehnică a pregătirii [3].

Prima Conferință Interguvernamentală a aprobat cadrul general și a lansat negocierile. Conferința reunește reprezentanții statelor membre și ai statului candidat; Comisia pregătește evaluările și propunerile, dar deciziile cheie aparțin Consiliului. Parlamentul European exercită control politic și trebuie să își dea consimțământul la tratatul de aderare, iar parlamentele naționale intervin la ratificare. Această arhitectură explică de ce o declarație a Comisiei, o concluzie a Consiliului sau o reuniune tehnică nu au aceeași valoare juridică. Jurnalistul responsabil trebuie să indice autorul, actul, data și efectul fiecărei decizii.

Screeningul are două componente. În *reuniunile explicative*, Comisia Europeană prezintă acquis-ul UE, evoluția sa și așteptările privind implementarea. În *screeningul bilateral*, statul candidat expune legislația, instituțiile, practica, lacunele și planurile. Rezultatul este reflectat în rapoarte de screening și poate conduce la repere pentru deschiderea sau închiderea capitolelor. Oleg Casiadi subliniază rolul screeningului ca evaluare inițială a nivelului de pregătire. Este însă important de precizat că finalizarea screeningului în septembrie 2025 nu certifică conformitatea; ea oferă o hartă sistematică a distanței dintre situația națională și standardul european [4].

Metodologia actualizată organizează cele 33 de capitole în șase clustere: Fundamente; Piața internă; Competitivitate și creștere incluzivă; Agenda verde și conectivitate sustenabilă; Resurse, agricultură și coeziune; Relații externe. Clusterul 1 este primul deschis și ultimul închis, iar progresul insuficient poate încetini întregul proces. Acesta include funcționarea instituțiilor democratice, reforma administrației publice, criteriul economic și capitole precum justiția și drepturile fundamentale, justiția, libertatea și securitatea, achizițiile publice, statistica și controlul financiar [4].

Deschiderea clusterului 1 la 15 iunie 2026 a marcat intrarea în negocierea substanțială a fundamentelor. Uniunea a stabilit repere intermediare care trebuie transformate în rezultate. O strategie, o lege sau o instituție nouă pot constitui pași necesari, dar evaluarea urmărește independența, eficiența, integritatea, practica și impactul. De exemplu, reforma justiției trebuie verificată prin proceduri de numi-

re, durata cauzelor, motivarea hotărârilor, executare și încredere; anticorupția prin investigații, recuperarea bunurilor și prevenire; administrația prin merit, stabilitate, capacitate de planificare și servicii accesibile [3; 5].

Clusterul 6, deschis la 14 iulie 2026, cuprinde capitolul 30 – Relații externe și capitolul 31 – Politică externă, de securitate și apărare. Pentru Republica Moldova, domeniul implică politica comercială comună, acordurile internaționale, cooperarea pentru dezvoltare, asistența umanitară, alinierea la PESC și aplicarea măsurilor restrictive. Deschiderea confirmă un nivel înalt de pregătire și orientare strategică, fără a elimina nevoia de capacitate juridică și administrativă. Statul trebuie să evite angajamente incompatibile cu dreptul UE, să implementeze sancțiuni efectiv și să pregătească participarea la procesul decizional după aderare [6].

Caracterul meritocratic înseamnă că progresul depinde de performanță, nu de calendar politic. Totuși, meritul nu operează într-un vid. Deciziile Consiliului sunt influențate de politica internă a statelor membre, securitate, buget și relații bilaterale. Cercetătorii Victor Juc, Andrei Guștiuc și Ludmila Guștiuc analizează principiul unanimității ca sursă de incertitudine și potențială vulnerabilitate informațională. Concluzia utilă nu este fatalismul, ci necesitatea diplomației active, coaliților, comunicării oneste și reducerii motivelor legitime de veto prin rezultate credibile [19].

Negocierile sunt reversibile. Regresul în statul de drept, capturarea instituțiilor, încălcarea drepturilor sau nealinierea persistentă pot conduce la încetinire, suspendare sau redeschiderea unor aspecte. Această regulă protejează credibilitatea Uniunii și stimulează sustenabilitatea reformelor, dar poate genera frustrare dacă evaluările sunt percepute ca selective. Republica Moldova trebuie să publice date și justificări, să permită controlul parlamentar și social și să răspundă criticilor prin dovezi. La rândul său, Uniunea trebuie să aplice condițiile coerent și să ofere o perspectivă credibilă când reperele sunt îndeplinite.

Închiderea provizorie a unui capitol nu este definitivă. Comisia continuă monitorizarea până la aderare, iar schimbarea *acquis-ului UE* poate solicita noi măsuri. Tratatul de aderare stabilește condițiile finale, adaptările instituționale, contribuțiile bugetare și eventualele perioade tranzitorii. După semnare, el trebuie ratificat de toate statele membre și de statul candidat conform procedurilor constituționale. Această etapă arată că pregătirea juridică și administrativă trebuie însoțită de legitimitate politică și comunicare europeană în statele membre, nu numai în Republica Moldova.

O metodă de lucru pentru studenți este „*dosarul de negociere*”. Pentru un capitol se identifică: actele UE relevante; situația națională; instituțiile competente; lacunele; costurile; resursele; grupurile afectate; calendarul; indicatorii; riscurile și poziția de negociere. Dosarul trebuie să distingă cererea de perioadă tranzitorie de încercarea de a evita o obligație. O derogare temporară este justificabilă când există

un plan credibil de conformare, costuri disproporționate pe termen scurt și garanții că piața, drepturile sau securitatea nu sunt afectate.

Poziția de negociere a Republicii Moldova trebuie să fie un document analitic, nu o declarație de intenție. Pentru fiecare capitol, pornește la standardul european și de la evaluarea situației naționale, descrie gradul de aliniere, instituțiile responsabile, resursele disponibile, calendarul și riscurile. În cazul unei solicitări de perioadă tranzitorie, poziția trebuie să demonstreze caracterul temporar, costul disproporționat al conformării imediate, absența distorsionării pieței sau afectării drepturilor și existența unui plan etapizat. Consultarea mediului economic, autorităților locale, profesiilor și societății civile este necesară nu pentru a transforma negocierea într-un referendum sectorial, ci pentru a identifica efecte pe care administrația centrală le poate omite. Calitatea poziției se măsoară prin coerența dintre problemă, dovadă, soluție, finanțare și termen.

Acquis-ul UE este dinamic: între screening și aderare, Uniunea Europeană adoptă norme noi, modifică politici și dezvoltă jurisprudență. Pregătirea nu poate fi redusă la fotografia unei liste existente. Instituțiile trebuie să urmărească permanent evoluțiile legislative europene, să estimeze impactul viitor și să actualizeze Programul Național de Aderare. Această cerință este importantă în domenii cu schimbare rapidă, precum serviciile digitale, inteligența artificială, energia, clima, securitatea cibernetică sau controlul ajutoarelor de stat. O soluție tehnică proiectată doar pentru actul actual poate deveni depășită înainte de implementare. Din perspectiva informaticii și managementului, este necesar un sistem de management al schimbării: registru al versiunilor, responsabil de dosar, analiză de impact, traseu al deciziei și mecanism de actualizare a procedurilor.

Procesul de aderare testează și capacitatea Uniunii Europene de a integra noi membri. Bugetul, politica agricolă și de coeziune, reprezentarea instituțională, votul, frontierele și securitatea pot necesita adaptări interne. Această dimensiune nu reduce obligațiile candidatului, dar explică de ce performanța tehnică nu este singurul determinant al calendarului. Unanimitatea poate introduce incertitudine și permite apariția unor blocaje bilaterale sau politice; de aceea, diplomația de aderare trebuie să funcționeze concomitent cu reforma internă. Analiza cercetătorilor Juc, Guștiuc și Guștiuc este utilă pentru înțelegerea riscului informațional al narațiunilor care transformă unanimitatea fie într-un obstacol absolut, fie într-o formalitate. Răspunsul rațional este construirea încrederii prin rezultate, alianțe tematice, comunicare cu parlamentele și societățile statelor membre și pregătirea unor argumente privind contribuția Republicii Moldova la bunurile publice europene [4].

Logica „*fundamentelor mai întâi*” urmărește să evite situația în care integrarea economică avansează mai repede decât statul de drept și capacitatea democrati-

că. Foile de parcurs pentru statul de drept, funcționarea instituțiilor democratice și reforma administrației publice trebuie să combine norme, instituții, practici și rezultate. De exemplu, independența unei autorități nu poate fi dedusă exclusiv din textul legii; sunt relevante procedura de numire, resursele, stabilitatea mandatului, transparența deciziilor și controlul jurisdicțional. Reperele intermediare permit corectarea direcției înainte de închiderea capitolelor, iar clauza de echilibru poate încetini alte domenii dacă regresul fundamental persistă. Acest mecanism conferă coerență condiționalității, dar solicită criterii previzibile și evaluări motivate [3].

Transparența negocierilor trebuie echilibrată cu necesitatea unui spațiu de negociere. Unele documente conțin poziții sensibile, scenarii financiare sau opțiuni care nu pot fi publicate integral înaintea unei decizii. Confidențialitatea nu trebuie însă să elimine responsabilizarea. Autoritățile pot publica rezumate ale pozițiilor, obiective, date de bază, consultări, costuri și justificarea rezultatului, iar Parlamentul European poate organiza audieri în formate adecvate. După încheierea unei etape, documentele și datele neconfidențiale trebuie arhivate și făcute accesibile pentru cercetare și control. Astfel, societatea poate verifica dacă perioada tranzitorie, costul sau compromisul au fost justificate, iar administrația păstrează memoria dosarului.

Calitatea dovezilor este decisivă în negociere. O ierarhie practică distinge actul juridic și jurisprudența, datele administrative validate, auditul, evaluarea independentă, cercetarea științifică și percepțiile actorilor. Niciuna dintre categorii nu este suficientă singură. Datele administrative pot măsura activitatea, dar nu experiența beneficiarului; sondajele surprind percepții, dar nu demonstrează conformitatea; studiile de caz explică mecanisme, dar nu pot fi generalizate fără precauție. Poziția națională trebuie să coroboreze sursele, să explice limitările și să păstreze trasabilitatea calculului. Atunci când datele lipsesc, soluția nu este producerea unui scor artificial, ci indicarea incertitudinii și planificarea sistemului de colectare. Această disciplină epistemică crește credibilitatea Republicii Moldova și reduce riscul ca negocierile să fie dominate de afirmații politice imposibil de verificat.

Tabelul 3. Traseul negocierilor de aderare și probele necesare

Etapă	Actorul principal al UE	Produsul Republicii Moldova	Dovada de progres	Confuzie de evitat
Cerere și aviz	Comisia și Consiliul European	Chestionar, date și angajamente	Răspunsuri verificabile și priorități asumate	Avizul favorabil nu este decizie de aderare
Candidatură	Consiliul European	Planuri de reformă și coordonare	Rezultate privind condițiile identificate	Statutul de candidat nu garantează termenul aderării

Etapă	Actorul principal al UE	Produsul Republicii Moldova	Dovada de progres	Confuzie de evitat
Screening	Comisia Europeană	Prezentări bilaterale și tabele de concordanță	Lacune identificate, planuri și capacitate	Finalizarea screeningului nu certifică conformitatea
Deschiderea clusterului	Consiliul / Conferința de aderare	Poziție de negociere și foi de parcurs	Îndeplinirea reperelor de deschidere	Deschiderea nu înseamnă închiderea reformelor
Negociere și monitorizare	Comisia și statele membre	Legi, instituții, bugete, date și aplicare	Repere intermediare și rezultate durabile	Numărul actelor nu măsoară singur implementarea
Închidere provizorie și tratat	Consiliul, Parlamentul European, statele membre	Conformitate, tranziții motivate și pregătire de membru	Repere finale, ratificare și capacitate de participare	Închiderea provizorie rămâne reversibilă până la aderare

15.4. Arhitectura națională de coordonare și capacitatea de implementare a acquis-ului: instituții, Programul Național de Aderare, armonizare legislativă, resurse, monitorizare și responsabilizare

Procesul de aderare solicită o arhitectură națională capabilă să transforme mii de cerințe într-un program coerent. Hotărârea Guvernului nr. 180/2024 stabilește mecanismul de coordonare și organizarea echipei de negociere. La nivel politic, orientarea strategică este asigurată prin instituțiile constituționale și mecanismele de coordonare; la nivel guvernamental, viceprim-ministrul pentru integrare europeană și Biroul pentru Integrare Europeană coordonează procesul; ministerele și agențiile pregătesc capitolele; Parlamentul adoptă legi și exercită control; Centrul de armonizare sprijină compatibilitatea legislativă; autoritățile locale, societatea civilă și mediul economic participă la implementare și consultare [7; 9].

Biroul pentru Integrare Europeană este o subdiviziune a Cancelariei de Stat, subordonată funcțional viceprim-ministrului pentru integrare europeană. Atribuțiile sale includ programarea, monitorizarea și raportarea, coordonarea Programului Național de Aderare, sprijinirea grupurilor de lucru, armonizarea legislației naționale cu acquis-ul UE, în cooperare cu Centrul de armonizare, coordonarea comunicării și formării, traducerea documentelor și suportul pentru echipa de negociere. Această concentrare poate spori coerența, dar creează și riscul supraîncărcării. BIE trebuie să funcționeze ca centru de metodologie, control al calității și soluționare a blocajelor, nu ca substitut al responsabilității ministerelor [9].

Programul Național de Aderare 2025–2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, este principalul document de planificare și monitorizare, care include o parte narativă și două anexe: *acțiunile normative de aliniere* și *acțiunile de implementare și dezvoltare a capacității*. Actualizarea anuală permite integrarea recomandărilor Comisiei, a reperelor și a noilor acte ale Uniunii. Structura este metodologic importantă deoarece separă schimbarea regulii de capacitatea de aplicare. Totuși, un program foarte amplu poate deveni listă de sarcini dacă prioritățile, interdependențele și resursele nu sunt explicite [7].

Raportul privind implementarea PNA în 2025 oferă o bază pentru analiza performanței. Programul cuprindea 2.898 de acțiuni asociate alinierii la 3.009 acte ale Uniunii, dintre care 1.804 acțiuni normative și 1.094 de implementare. La 15 decembrie 2025, din 839 de acțiuni cu termen stabilit pentru acel an, 56% erau realizate, 40% în curs și 4% neîncepute. În domeniul armonizării, 366 de acte UE fuseseră preluate integral sau parțial. Datele arată mobilizare, dar trebuie interpretate cu atenție: realizarea administrativă nu este echivalentă cu rezultatul social, iar transpunerea parțială poate acoperi grade foarte diferite de conformitate [8].

Un sistem performant de planificare trebuie să identifice dependențele dintre acțiuni. O lege privind siguranța produselor este inutilă fără autoritate de supraveghere, laborator, registru, procedură de retragere, sancțiuni și informarea consumatorilor. Un sistem digital nu poate funcționa fără standarde de date, responsabil de proces, securitate și buget de mentenanță. O investiție europeană nu produce impact fără achiziție corectă, teren, autorizație, personal și exploatare. Instrumentele de management trebuie să reprezinte aceste relații, nu doar să enumere termene independente.

Armonizarea legislativă presupune tabele de concordanță, note de compatibilitate, evaluare ex ante și control al calității. Viteza este importantă, dar nu justifică proiecte neconsultate sau contradicții între acte. O transpunere excesivă poate introduce obligații care nu sunt cerute de acquis, iar una incompletă poate lăsa lacune. Traducerea juridică trebuie să păstreze sensul conceptelor și să fie corelată cu versiunea oficială a actelor UE.

Capacitatea administrativă are cel puțin șase componente: personal competent și stabil; structuri și competențe clare; bugete; proceduri; sisteme de date; control și învățare. Numărul funcționarilor nu este suficient dacă fluctuația este ridicată, salariile necompetitive, expertiza fragmentată sau deciziile excesiv politizate. Integrarea creează cerere pentru juriști, economiști, ingineri, statisticieni, traducători, auditori, specialiști IT și experți sectoriali. Politica de resurse umane trebuie să combine recrutarea meritocratică, formarea, cariera, mobilitatea temporară și transferul de cunoaștere între instituții și generații.

Bugetarea aderării trebuie să identifice costurile administrative, investiționale și de conformare. Unele obligații solicită instituții noi, altele modernizarea celor existente; unele costuri sunt publice, altele sunt suportate de întreprinderi sau gospodării. Fondurile europene pot finanța investiții și asistență, dar cofinanțarea, prefinanțarea și mentenanța rămân responsabilități naționale. Un proiect fără cost total al ciclului de viață poate deveni activ nefuncțional. Ministerul Finanțelor și autoritățile sectoriale trebuie să lege PNA de cadrul bugetar pe termen mediu și să publice ipotezele esențiale.

Monitorizarea trebuie să treacă de la raportarea activității la evaluarea rezultatelor. Indicatorii de intrare măsoară resursele, cei de proces activitățile, cei de realizare produsele, iar cei de rezultat schimbarea pentru beneficiari. De exemplu, instruirea inspectorilor este activitate; inspecțiile realizate sunt produs; reducerea neconformităților este rezultat. Indicatorii trebuie dezagregați teritorial și pe grupuri sociale când efectele diferă. Datele administrative trebuie validate, iar metodele de calcul și revizuirile explicate. O rată agregată de implementare este utilă pentru orientare, dar nu trebuie folosită ca substitut pentru analiza calității.

Responsabilizarea presupune ca fiecare acțiune să aibă un titular, un forum de control, informație datorată, termen, consecință și remediu. Parlamentul Republicii Moldova trebuie să urmărească nu numai adoptarea legilor, ci și implementarea, finanțarea și efectele. Curtea de Conturi a Republicii Moldova verifică utilizarea resurselor; instanțele protejează drepturile; societatea civilă și presa testează transparența; Comisia Europeană evaluează conformitatea și progresul. Coordonarea forumurilor este necesară pentru a evita raportarea repetitivă și situația în care fiecare instituție atribuie întârzierile altui actor.

Administrația locală și regională este esențială pentru *acquis-ul UE* de mediu, servicii, deșeuri, apă, transport, dezvoltare regională, protecție socială și achiziții. O reformă negociată la Chișinău poate eșua dacă primăriile nu dispun de personal, date și finanțare. Implicarea locală nu trebuie limitată la consultarea finală; autoritățile trebuie să participe la proiectarea etapelor și indicatorilor. De asemenea, diferențele teritoriale impun sprijin diferențiat: aceeași obligație poate fi ușor de implementat într-un municipiu și dificilă într-o comunitate rurală cu resurse reduse.

Capacitatea de absorbție a asistenței nu trebuie confundată cu cheltuirea rapidă. Un proiect bun are problemă clară, beneficiar, teorie a schimbării, achiziție transparentă, indicator, plan de sustenabilitate și evaluare. Asistența tehnică trebuie să lase proceduri, competențe și memorie instituțională. Consultanța care produce documente fără asumare locală creează dependență. O regulă practică este ca fiecare proiect să indice ce funcție va continua după finanțare, cine o va finanța și cum va fi măsurată performanța.

Universitățile și organizațiile profesionale pot consolida capacitatea statului prin programe specializate, cercetare aplicată, laboratoare de politici, baze de date și evaluări independente. Ele nu trebuie transformate în executanți necritici ai agendei guvernamentale. Autonomia academică permite testarea ipotezelor, identificarea efectelor neintenționate și compararea alternativelor. Cooperarea poate lua forma modulelor privind *acquis-ul UE*, clinicilor juridice, proiectelor de date, stagii, comunități de practică și evaluări ex post. Rezultatul urmărit este transformarea cunoașterii în capacitate publică, cu păstrarea standardelor de integritate.

Guvernanța Programului Național de Aderare trebuie să transforme lista de acțiuni într-o arhitectură de implementare. Aceasta presupune identificarea drumului critic, a dependențelor dintre reforme, a riscurilor și a deciziilor care nu pot fi amânate fără a bloca alte capitole. Fiecare acțiune ar trebui legată de o problemă publică, un rezultat, o sursă de date și un buget, iar modificarea termenului să fie justificată. Un tablou de bord poate îmbunătăți transparența dacă permite filtrarea după instituție, cluster, tip de acțiune, teritoriu, cost și stare, dar nu trebuie să reducă performanța la coduri cromatice. Pentru dosarele cu impact major sunt necesare note explicative, evaluări independente și un registru al riscurilor. Astfel, monitorizarea devine instrument de management și învățare, nu numai raportare către Comisie [7; 8].

Infrastructura juridico-lingvistică este o componentă strategică a capacității administrative. Mii de acte trebuie identificate, traduse, interpretate și corelate cu legislația națională, iar terminologia trebuie utilizată uniform de ministere, Parlament, instanțe și profesioniști. Traducerea literală poate distorsiona concepte, în timp ce adaptarea excesivă poate ascunde diferențe juridice. Este necesară o bază terminologică, revizie interdisciplinară, trasabilitatea versiunilor și legătura dintre actul UE, tabelul de concordanță, proiectul național și jurisprudența relevantă. Totodată, statul trebuie să formeze experți capabili să lucreze în limbile de negociere și să păstreze memoria dosarelor. Cariera, salarizarea, evaluarea profesională și mobilitatea temporară trebuie proiectate astfel încât investiția în formare să nu fie pierdută prin fluctuație sau politizare.

Integritatea financiară este inseparabilă de aderare. Extinderea programelor și investițiilor europene solicită sisteme de management și control, separarea funcțiilor, audit, prevenirea conflictelor de interese, detectarea fraudei și recuperarea fondurilor. Achiziția corectă nu este doar condiție juridică, ci mecanism prin care investiția produce valoare publică. Datele privind beneficiarii, contractele, modificările și plățile trebuie să fie verificabile și interoperabile, cu protejarea informațiilor legitime. Parlamentul, Curtea de Conturi, autoritățile de integritate, instanțele, presa și societatea civilă formează un ecosistem de responsabilizare.

Eficiența lui depinde de accesul la informație, independență și existența remediilor. O administrație care identifică și corectează erorile este mai credibilă decât una care raportează numai realizări și deplasează costul deficiențelor către beneficiari.

Rolul Parlamentului nu trebuie redus la adoptarea accelerată a proiectelor de armonizare. Legislativul verifică temeiul juridic, calitatea transpunerii, respectarea drepturilor, impactul bugetar și capacitatea executivului de aplicare. Planificarea legislativă trebuie să ofere timp pentru expertiză și consultare, iar procedurile de urgență să fie motivate și excepționale. Comisiile parlamentare pot urmări capitolele de negociere, audia responsabilii, solicita rapoarte și evalua ex post efectele legilor. O cooperare timpurie cu guvernul reduce riscul amendamentelor incompatibile cu acquis-ul UE, fără a transforma Parlamentul European într-un organ de ratificare automată. Legitimitatea aderării crește atunci când opoziția și societatea pot examina opțiunile pe baza aceleiași informații verificabile.

Guvernanța multinivel este indispensabilă deoarece o parte importantă a acquis-ului este aplicată local. Autoritățile publice locale gestionează servicii, deșeuri, apă, mobilitate, dezvoltare urbană, asistență socială și investiții, dar capacitatea lor este foarte inegală. Programul de aderare trebuie să distingă obligațiile naționale de cele locale, să estimeze costurile și să creeze mecanisme de asistență, cooperare intermunicipală și schimb de date. Proiectele-pilot pot testa procedurile înainte de extindere, iar asociațiile autorităților locale pot participa la formularea standardelor de implementare. Descentralizarea responsabilității fără resurse produce neconformitate, în timp ce centralizarea excesivă reduce adaptarea la context. Soluția este distribuirea clară a competențelor, finanțare predictibilă și indicatori dezagregați teritorial.

Managementul cunoașterii trebuie instituționalizat. Fiecare grup de lucru are nevoie de un dosar electronic structurat care să conțină actele UE, versiunile traduse, tabelele de concordanță, minutele, pozițiile, datele, riscurile, întrebările Comisiei și deciziile naționale. Accesul trebuie diferențiat după caracterul informației, iar arhivarea să permită continuitatea când personalul se schimbă. O ontologie comună a capitolelor, instituțiilor și indicatorilor ar facilita interoperabilitatea sistemelor și analiza transversală. Instrumentele digitale pot semnala termene și dependențe, însă responsabilitatea rămâne umană: fiecare informație trebuie să aibă autor, sursă, dată și statut. Managementul cunoașterii reduce dublarea muncii, contradicțiile și dependența de memoria informală, transformând procesul de aderare într-o capacitate organizațională reutilizabilă după aderare.

Tabelul 4. Arhitectura națională a aderării și punctele de responsabilizare

Actor / nivel	Funcție principală	Produs verificabil	Risc instituțional	Mecanism de control
Coordonare politică	Stabilește direcția, prioritățile și mandatele	Decizii, mandate și soluționarea blocajelor	Politizarea tehnică și promisiuni fără resurse	Control parlamentar, transparență și dezbatere publică
Viceprim-ministru și BIE	Coordonare, metodologie, monitorizare și raportare	PNA, instrucțiuni, rapoarte, poziții coerente	Supraîncărcare și centralizare excesivă	Termene, audit de calitate și publicarea progresului
Ministere și agenții	Transpunere și implementare sectorială	Legi, proceduri, servicii, date și rezultate	Fragmentare, rotația personalului, subfinanțare	Responsabil de acțiune, indicator și evaluare sectorială
Parlament	Legiferare, control politic și legitimare	Legi de calitate, audieri și rapoarte de control	Legiferare accelerată fără deliberare	Comisii, consultări, evaluare ex post
Centrul de armonizare și experți juridici	Concordanță și calitatea transpunerii	Tabele de concordanță și avize	Traduceri imprecise, suprasau subtranspunere	Revizie juridică și jurisprudență comparată
Autorități locale, societate civilă, mediul economic și academic	Implementare, feedback, control și expertiză	Date locale, servicii, propuneri și evaluări	Participare formală și distribuție inegală a capacității	Consultare timpurie, finanțare și publicarea răspunsului

15.5. Dimensiunile societală, teritorială, economică și de securitate ale aderării: coeziune, comunicare publică, reziliență, distribuirea costurilor și beneficiilor și scenarii de integrare

Aderarea este sustenabilă numai dacă transformarea instituțională este însoțită de legitimitate socială. Societatea Republicii Moldova este diversă lingvistic, teritorial, generațional și geopolitic. Preferințele privind integrarea sunt influențate de experiențe istorice, venituri, mobilitate, consum media și încrederea în instituții. Reducerea acestei diversități la opoziția „proeuropean–antieuropean" împiedică înțelegerea cauzelor. O analiză utilă distinge sprijinul pentru valori, așteptările economice, temerile identitare, neîncrederea în guvern, vulnerabilitatea la dezinformare și percepția costurilor reformelor.

Svetlana Cebotari și Natalia Putină menționează că diviziunile interne și coeziunea socială pot deveni obstacole pentru aderare. Cadrul european oferă stimulente, dar nu poate substitui dialogul intern și instituțiile incluzive. Coeziunea nu înseamnă uniformitate de opinii și nici eliminarea opoziției. Ea presupune reguli comune acceptate, acces egal la informație, posibilitatea participării, distribuirea echitabilă a costurilor și încrederea că instituțiile aplică aceleași standarde. O reformă poate fi juridic corectă și politic fragilă dacă beneficiile sunt concentrate, iar costurile suportate de grupuri fără voce [17].

Comunicarea europeană trebuie să explice atât beneficiile, cât și obligațiile. Mesajele care promit aderare rapidă, fonduri nelimitate sau creștere automată creează vulnerabilitate la dezamăgire. La fel, afirmațiile că Uniunea „impune" orice măsură ascund alegerile naționale. O comunicare verificabilă indică actul, etapa, autorul deciziei, data, costul, beneficiarul, incertitudinea și calea de contestare. Jurnaliștii trebuie să distingă screeningul de negociere, deschiderea de închiderea unui cluster și asistența aprobată de suma efectiv plătită. Autoritățile trebuie să publice date reutilizabile și răspunsuri la obiecții, nu numai materiale promoționale.

Dezinformarea exploatează complexitatea procesului, anxietățile economice și identitare și principiul unanimității. Un răspuns democratic nu constă în etichetarea criticilor, ci în verificare, educație media, transparența finanțării politice, reziliența electorală și aplicarea proporțională a legii. Victor Juc și coautorii avertizează că narațiunile privind imposibilitatea aderării pot fi utilizate pentru a submina securitatea juridică și orientarea strategică. Combaterea lor presupune explicarea realistă a obstacolelor și a soluțiilor diplomatice, nu negarea faptului că fiecare stat membru are un rol în decizia finală [19].

Dimensiunea teritorială este relevantă deoarece efectele integrării sunt inegale. Chișinăul concentrează instituții, universități și servicii, în timp ce localitățile rurale și orașele mici pot avea capacitate redusă și acces limitat la oportunități. Regiunile de frontieră pot beneficia de conectivitate și cooperare, dar suportă și costuri de infrastructură și control. UTA Găgăuzia și localitățile din stânga Nistrului solicită politici adaptate, dialog și informație în limbile utilizate local. Integrarea teritoriului nu poate fi produsă prin declarații; ea depinde de servicii publice, investiții, autonomie locală responsabilă și participare.

Conflictul transnistrean nu anulează posibilitatea avansării, dar complică aplicarea uniformă a acquis-ului, controlul frontierelor, politica comercială, energia, concurența și drepturile. Experiența extinderii ZLSAC la agenții economici din regiune arată că integrarea economică poate crea stimulente pragmatice. Totuși, soluționarea politică, securitatea și reintegrarea instituțională rămân probleme distincte. Scenariile trebuie să examineze aplicarea teritorială a obligațiilor, garanțiile drepturilor, costurile de

tranziție și coordonarea cu procesul de reglementare. Tema nu presupune o soluție prestabilită, ci o analiză a condițiilor juridice și administrative.

Dimensiunea economică trebuie analizată dincolo de agregate. Creșterea exporturilor și investițiilor poate coexista cu productivitate scăzută, disparități regionale, economie informală și deficit de competențe. Planul de creștere poate accelera infrastructura și reformele, dar efectul depinde de selectarea proiectelor și de capacitatea de absorbție. Convergența reală presupune productivitate, instituții, capital uman, inovare și integrarea întreprinderilor locale în lanțuri valorice. Tatiana Buzurniuc subliniază potențialul transformator al cooperării economice; evaluarea trebuie să urmărească cine beneficiază, ce investiții devin funcționale și dacă veniturile și serviciile se apropie sustenabil de nivelurile europene [15].

Mobilitatea produce oportunități și costuri. Regimul fără vize, studiile și munca în spațiul european sporesc libertatea individuală, veniturile și circulația competențelor. În același timp, emigrarea poate reduce baza fiscală și personalul din sănătate, educație, administrație și sectorul privat. Politicile trebuie să faciliteze revenirea, mobilitatea circulară, recunoașterea competențelor și colaborarea cu diaspora. Măsurarea nu trebuie să se limiteze la numărul plecărilor sau remitențe; sunt necesare date privind revenirea, transferul de cunoaștere, copiii rămași acasă, serviciile locale și distribuția regională.

Securitatea a devenit parte a procesului de integrare. Amenințările hibride, atacurile cibernetice, ingerințele electorale, dependențele energetice și războiul din Ucraina conectează reforma internă cu arhitectura europeană de securitate. Liliana Beniuc interpretează integrarea în mecanismele și inițiativele UE ca trecere graduală de la vulnerabilitate la co-producerea securității. Această perspectivă evită imaginea Republicii Moldova ca simplu beneficiar. Alinierea la PESC, participarea la misiuni, protecția infrastructurilor, schimbul de informații și reziliența democratică pot transforma experiența națională într-o contribuție la securitatea flancului estic [20].

Legitimitatea reformelor depinde de procedură. Consultarea trebuie să înceapă înainte ca soluția să fie închisă, să includă grupurile afectate și să publice răspunsul la propuneri. Evaluarea impactului trebuie să analizeze alternative, costuri, drepturi, mediu, întreprinderi mici și teritorii. Mecanismele de plângere și control trebuie să fie accesibile. O politică bine justificată poate întâmpina opoziție legitimă; răspunsul este deliberarea și ajustarea, nu prezentarea criticii ca obstacol. Capacitatea de autocorecție este un indicator de europenizare mai relevant decât absența conflictului.

Scenariile de aderare nu trebuie confundate cu predicții. Un scenariu de avansare accelerată presupune îndeplinirea reperelor, capacitate administrativă, susținere societală și consens european. Un scenariu de progres diferențiat presupune avans rapid în unele clustere și întârzieri în altele, cu integrare sectorială înainte de aderare.

Un scenariu de stagnare poate rezulta din regres democratic, blocaje instituționale, veto-uri, crize sau pierderea sprijinului. Un scenariu de reziliență întârziată presupune menținerea reformelor și beneficiilor în absența unei date certe. Utilitatea scenariilor este identificarea deciziilor robuste în mai multe viitoruri, nu alegerea unei date convenabile.

În ultimă instanță, aderarea presupune trecerea de la „*preluarea Europei*" la participarea la Europa politică. Republica Moldova va trebui să contribuie la buget, să aplice politici comune, să participe la negocieri, să formeze coaliții, să ofere experți și să își asume solidaritatea față de alte state și cetățeni europeni. Pregătirea trebuie să includă analiza intereselor naționale compatibile cu binele comun european. Integrarea matură nu înseamnă dispariția intereselor, ci capacitatea de a le formula în termeni de reguli, dovezi, compromis și responsabilitate.

Comunicarea publică trebuie tratată ca infrastructură a politicii de aderare. Ea nu se reduce la promovarea simbolurilor europene, ci organizează accesul la informație, explicarea opțiunilor și răspunsul la controverse. Pentru fiecare reformă, autoritatea ar trebui să publice problema, actul european relevant, alternativele, costurile, beneficiarii, calendarul și mecanismele de contestare. Mesajele trebuie diferențiate pentru întreprinderi, profesii, tineri, pensionari, comunități rurale și minorități lingvistice, fără a modifica standardul factual. Jurnalismul, universitățile și organizațiile civice pot verifica promisiunile și pot transforma dezbaterea într-un proces de alfabetizare instituțională. Critica argumentată nu trebuie confundată cu dezinformarea; reziliența democratică se consolidează când informația oficială este completă, actualizată și supusă verificării independente.

Coeziunea socială și teritorială solicită o politică a capacităților inegale. O întreprindere din Chișinău, o primărie rurală, un spital raional și o gospodărie vulnerabilă întâlnesc costuri diferite în raport cu aceeași reformă. Datele agregate pot ascunde zone în care serviciile, infrastructura sau personalul nu permit valorificarea oportunităților. UTA Găgăuzia, localitățile din stânga Nistrului și comunitățile de frontieră necesită analiză juridică și administrativă adaptată, dialog și informație accesibilă. Diaspora este, la rândul său, actor al integrării prin remitențe, competențe, rețele profesionale și participare civică; politicile trebuie să faciliteze mobilitatea circulară, revenirea și transferul de cunoaștere. Obiectivul nu este uniformizarea teritoriilor, ci garantarea unui prag de acces și a capacității de a participa la transformare [17].

Integrarea în mecanismele europene de securitate trebuie să rămână compatibilă cu statul de drept și protecția drepturilor. Răspunsul la ingerințe, atacuri cibernetice sau finanțări ilicite solicită capacitate de prevenire și aplicare, dar măsurile trebuie să fie legale, proporționale, controlabile și limitate în timp. Beniuc evidențiază trecerea Republicii Moldova de la statutul de beneficiar vulnerabil la cel de participant

la producerea rezilienței europene; această contribuție depinde de instituții credibile și de capacitatea de a împărtăși date și expertiză în condiții de încredere [20]. În analiza scenariilor, progresul trebuie reprezentat prin condiții interdependente, nu printr-o dată unică: repere îndeplinite, instituții funcționale, convergență, sprijin social și consens european. Deciziile robuste sunt reformele care îmbunătățesc justiția, serviciile, energia, competitivitatea și securitatea chiar dacă aderarea se produce mai devreme sau mai târziu.

Integrarea europeană redefinește contractul social dintre instituții și cetățeni. Referința constituțională la obiectivul european oferă continuitate, dar nu poate substitui competiția politică, drepturile minorităților și evaluarea critică a reformelor. Sprijinul social se consolidează când oamenii pot asocia standardele europene cu servicii mai previzibile, justiție accesibilă, administrație integră și oportunități economice, nu doar cu mesaje geopolitice. În același timp, costurile de ajustare trebuie recunoscute și compensate prin politici transparente, altfel grupurile afectate pot interpreta reforma drept pierdere impusă din exterior. Coeziunea presupune capacitatea de a gestiona dezacordul prin instituții comune și de a garanta că participarea europeană nu este condiționată de limbă, localitate, vârstă sau poziție politică [17].

Tabelul 5. Matricea impactului și a scenariilor pentru integrarea europeană a Republicii Moldova

Dimensiune	Oportunitate	Risc / cost	Indicator de urmărit	Măsură de consolidare
Democratică și juridică	Instituții mai previzibile și protecția drepturilor	Reforme formaliste, politizare și neîncredere	Independență, aplicare, executare, participare	Control, consultare, evaluare ex post și acces la remedii
Economică	Piață, investiții, standarde și finanțare	Costuri de conformare și beneficii concentrate	Productivitate, venituri, IMM-uri, disparități	Sprijin pentru adaptare, concurență și proiecte sustenabile
Socială și demografică	Mobilitate, competențe și servicii mai bune	Emigrare, deficit de personal și polarizare	Mobilitate circulară, retenție, acces și încredere	Cariere, revenire, protecție socială și dialog
Teritorială	Conectivitate și cooperare transfrontalieră	Capacitate locală inegală și excluziune regională	Servicii, investiții și date dezagregate	Asistență diferențiată, cofinanțare și parteneriat local

Dimensiune	Oportunitate	Risc / cost	Indicator de urmărit	Măsură de consolidare
Securitate și reziliență	Integrare în mecanisme europene și contribuție comună	Amenințări hibride, energie și infrastructuri vulnerabile	Aliniere, incidente, continuitate și răspuns	Sisteme integrate, exerciții, comunicare și protecția infrastructurilor
Scenariu de aderare	Accelerare sau integrare graduală	Stagnare, veto, regres sau așteptări nerealiste	Repere, capacitate, sprijin societal și consens UE	Decizii robuste, diplomație, transparență și reforme utile intern

Concluzii

Parcursul european al Republicii Moldova evidențiază o transformare cumulativă a relației cu Uniunea Europeană, de la cooperarea contractuală și politica de vecinătate la asociere, integrare sectorială, candidatură și negocieri de aderare. Acordul de Asociere și ZLSAC au creat infrastructura juridică, economică și instituțională a convergenței, iar procesul de aderare modifică atât amplitudinea obligațiilor, cât și finalitatea acestora: de la preluarea selectivă a unor norme și politici la pregătirea pentru aplicarea integrală a acquis-ului și participarea la sistemul decizional al Uniunii. Prin urmare, aderarea nu constituie o ruptură față de etapa asocierii, ci aprofundarea și transformarea calitativă a europenizării, prin trecerea de la statutul de partener asociat la capacitatea de a funcționa ca viitor stat membru [1; 3; 4].

Deschiderea Clusterului 1 – „Valori fundamentale”, în iunie 2026, și a Clusterului 6 – „Relații externe”, în iulie 2026, marchează avansarea procesului într-o etapă de negociere substanțială, dar nu certifică finalizarea reformelor și nici nu predetermină momentul aderării. Caracterul meritocratic și reversibil al negocierilor face ca ritmul acestora să depindă de rezultate durabile în domeniul statului de drept, funcționării instituțiilor democratice, administrației publice, economiei, alinierii sectoriale și politicii externe. Screeningul, clusterele și reperele trebuie înțelese ca mecanisme de diagnostic, condiționalitate și verificare continuă, nu ca simple etape procedurale. Progresul real apare atunci când norma transpusă este susținută de instituții funcționale, resurse, practici administrative, control și rezultate verificabile pentru cetățeni și întreprinderi [3–6].

Provocarea centrală a următoarei etape constă în transformarea alinierii normative în capacitate efectivă de guvernare europeană. Programul Național de Aderare 2025–2029 oferă cadrul necesar pentru organizarea acestui proces, însă amploarea sa impune prioritizare, coordonare interinstituțională, planificare bugetară, dezvoltarea capitalului uman, sisteme de date interoperabile și mecanisme robuste

de monitorizare și responsabilizare. Evaluarea nu trebuie să privilegieze numărul actelor transpuse sau procentul acțiunilor realizate, ci să distingă între resurse, activități, produse, rezultate și impact. În aceeași logică, sprijinul financiar european și Facilitatea pentru reformă și creștere pot accelera convergența numai dacă investițiile sunt asociate reformelor structurale, integrității financiare, capacității de absorbție și sustenabilității rezultatelor. Calitatea instituțiilor care aplică acquis-ul este, în ultimă instanță, mai importantă decât rapiditatea formală a transpunerii acestuia.

Integrarea europeană are totodată o dimensiune economică, socială și teritorială distributivă. Accesul sporit la piața europeană, investițiile, mobilitatea, infrastructura, digitalizarea și participarea la programele Uniunii creează oportunități importante, dar beneficiile și costurile nu sunt distribuite uniform între sectoare, întreprinderi, categorii sociale și teritorii. Convergența nu poate fi dedusă exclusiv din creșterea comerțului sau din volumul finanțării, ci trebuie evaluată prin productivitate, venituri, inovare, calitatea serviciilor publice, reducerea disparităților și capacitatea grupurilor vulnerabile de a participa la transformare. Din această perspectivă, coeziunea socială, dialogul public, participarea autorităților locale, societății civile, mediului academic și economic și comunicarea bazată pe dovezi devin componente ale capacității de aderare, nu elemente secundare ale acesteia.

Contextul geopolitic și de securitate amplifică importanța procesului, dar nu substituie criteriile aderării. Amenințările hibride, vulnerabilitățile energetice, războiul din Ucraina, presiunile informaționale și riscurile cibernetice au consolidat dimensiunea strategică a apropierii Republicii Moldova de Uniunea Europeană. Totuși, reziliența europeană nu se construiește numai prin sprijin extern, ci prin instituții democratice credibile, infrastructuri protejate, capacități administrative și respectarea statului de drept. Republica Moldova trebuie astfel să evolueze de la statutul de beneficiar al securității și solidarității europene către cel de participant capabil să contribuie la producerea bunurilor publice europene, inclusiv securitate, reziliență, conectivitate și stabilitate regională.

În esență, succesul procesului nu va fi determinat exclusiv de data aderării, ci de profunzimea transformării interne produse până la acel moment. Reformele sunt sustenabile atunci când continuă să genereze valoare publică independent de succesiunea etapelor de negociere, de alternanța politică sau de modificarea calendarului european. Maturitatea parcursului Republicii Moldova va fi demonstrată prin capacitatea de a transforma condiționalitatea externă în responsabilitate internă, armonizarea legislativă în aplicare efectivă, finanțarea în dezvoltare durabilă, integrarea sectorială în convergență și orientarea geopolitică în participare democratică și solidaritate europeană. Aderarea trebuie înțeleasă, astfel, nu ca punct final al integrării

europene, ci ca trecere de la pregătirea pentru apartenență la exercitarea responsabilă a calității de stat membru al Uniunii Europene.

Aplicație de seminar

Simulare: „De la actul UE la rezultatul pentru cetățean". Studenții lucrează în echipe interdisciplinare și selectează un dosar dintre următoarele: protecția consumatorului, securitatea cibernetică, recunoașterea calificărilor, achizițiile publice, eficiența energetică sau siguranța alimentară. Fiecare echipă identifică actul sau standardul european, situația națională, instituțiile competente, măsurile normative și de implementare, costurile, grupurile afectate, datele necesare, riscurile și indicatorii. Echipa prezintă o poziție de negociere de maximum cinci minute, iar celelalte grupuri formulează întrebări din perspectiva Comisiei, Parlamentului, autorităților locale, mediului economic, societății civile și cetățenilor.

Produs de învățare

Fișă analitică de 1.500–2.000 de cuvinte și o matrice de o pagină, intitulată „Capacitatea Republicii Moldova de a implementa un domeniu al acquis-ului". Lucrarea trebuie să includă: întrebarea de analiză; data de referință; temeiul juridic; poziția în cluster și capitol; situația națională; autoritățile; acțiunile PNA; costurile; indicatorii; riscurile sociale și teritoriale; mecanismele de control; concluzia și trei recomandări măsurabile. Sunt obligatorii minimum două surse oficiale, două surse științifice și o verificare independentă a unei afirmații publice.

Subiecte de autoevaluare

1. Periodizați relațiile dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană din anii 1990 până în august 2026. Pentru fiecare etapă, indicați instrumentul juridic sau politic, stimulentul, obligația, instituția națională solicitată și limita regimului respectiv.
2. Explicați diferența dintre convergența normativă, transpunerea acquis-ului, aplicarea administrativă și rezultatul unei reforme. Construiți un exemplu dintr-un domeniu relevant specialității dumneavoastră și propuneți indicatori pentru toate cele patru niveluri.
3. Reconstituiți procesul de aderare de la cererea din martie 2022 până la deschiderea clusterelor 1 și 6 în 2026. Delimitați rolurile Comisiei, Consiliului European, Consiliului, Conferinței Interguvernamentale, Parlamentului European și autorităților Republicii Moldova.
4. Evaluați Programul Național de Aderare 2025–2029 ca instrument de guvernanță. Analizați relația dintre volum, prioritizare, resurse, indicatori, transparență și responsabilizare și explicați de ce rata agregată de realizare nu este suficientă pentru a demonstra impactul.

5. Elaborați trei scenarii pentru parcursul european al Republicii Moldova: avansare accelerată, progres diferențiat și stagnare. Pentru fiecare, identificați factorii declanșatori, semnalele timpurii, efectele asupra cetățenilor și întreprinderilor și deciziile robuste care ar trebui adoptate.

Referințe bibliografice

1. European Union, European Atomic Energy Community and their Member States, & Republic of Moldova. (2014). Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L 260, pp. 4–738. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22014A0830(01)
2. EU–Republic of Moldova Association Council. (2022). EU–Republic of Moldova Association Agenda 2021–2027. https://www.eeas.europa.eu/moldova/european-union-and-republic-moldova_en?s=223
3. European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025SC0758
4. European Commission. (2026). Moldova: EU accession process and key milestones. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. Retrieved August 10, 2026, from https://enlargement.ec.europa.eu/countries/moldova_en
5. Council of the European Union. (2026, June 15). Enlargement: EU and Moldova reach a milestone in accession talks with opening of the first negotiation cluster. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/15/enlargement-eu-and-moldova-reach-a-milestone-in-accession-talks-with-opening-of-the-first-negotiation-cluster/
6. Council of the European Union. (2026, July 14). Enlargement: EU and Moldova start negotiations on external relations policies. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/07/14/enlargement-eu-and-moldova-start-negotiations-on-external-relations-policies/
7. Guvernul Republicii Moldova. (2025). Hotărârea nr. 306/2025 cu privire la aprobarea Programului Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148720&lang=ro
8. Guvernul Republicii Moldova. (2025). Moldova pe drumul spre Uniunea Europeană: Raport privind implementarea *Programului Național de Aderare*

2025–2029 (2025). https://old.gov.md/sites/default/files/pna_raport_2025_ro.pdf.pdf

9. Guvernul Republicii Moldova. (2024). Hotărârea nr. 180/2024 cu privire la mecanismul de coordonare a procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană și modul de organizare și funcționare a echipei de negociere. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142350&lang=ro
10. European Parliament & Council of the European Union. (2025). Regulation (EU) 2025/535 of 18 March 2025 establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova. *Official Journal of the European Union*, L, 2025/535. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/535/oj
11. MORARI, C. (2016). European integration of the Republic of Moldova at present time: Realities and tendencies. In: *Țările post-sovietice între UE și Federația Rusă – analiza circumstanțelor specifice și tendințelor politice*, pp. 171–178. CEP USM. https://msuir.usm.md/handle/123456789/7787
12. MORARI, C. (2016). EU role in the Republic of Moldova European integration within Eastern Partnership. *CES Working Papers*, 8(3), pp. 410–425. https://hdl.handle.net/10419/198470
13. IAȚCO, M., & PUTINĂ, N. (2020). Process of accession of the Republic of Moldova to the European Union – content and implications. Analele Universității din Oradea, Seria Relații Internaționale și Studii Europene, 12, pp. 145–162. https://doi.org/10.58603/OALQ7696
14. CASIADI, O. (2025). Negocierile de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. In Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice, pp. 332–341. Academia „Ștefan cel Mare" a MAI. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Materialele_conf_inter_Protect_dr_lib_om_in_proces_asig_ordin_publice_2025_compres-332-341.pdf
15. BUZURNIUC, T. (2025). Economic relations between the Republic of Moldova and the European Union. In Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene, ediția a 8-a (pp. 179–183). Universitatea Tehnică a Moldovei. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/179-183_49.pdf
16. URSU, V., URSU, D., & MOROȘAN, D. (2024). The advantages and challenges of the accession of the Republic of Moldova to the European Union. Social Science and Humanities Journal, 8(2), pp. 34478–34483. https://doi.org/10.18535/sshj.v8i02.926
17. CEBOTARI, S., & PUTINĂ, N. (2025). Internal divisions and social cohesion – obstacles in the EU accession process: The experience of the Western

Balkans and the Republic of Moldova. *Analele Universității din Oradea, Seria Relații Internaționale și Studii Europene.* https://doi.org/10.58603/YDYI4024

18. JUC, V. (2022). Republica Moldova: de la integrare europeană la apropiere europeană. In Top 10 probleme politice ale societății în contextul pandemiei de coronavirus de tip nou, pp. 101–123. Chișinău. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/101-123_0.pdf
19. JUC, V., GUȘTIUC, A., & GUȘTIUC, L. (2025). Principiul unanimității în Uniunea Europeană – amenințare pentru securitatea națională a Republicii Moldova în calea integrării europene? In Integrarea europeană a Republicii Moldova: aspecte politico-juridice și social-economice (pp. 154–168). Editura USM. https://doi.org/10.59295/ierm2025.11
20. BENIUC, L. (2025). Integrarea Republicii Moldova în mecanismele și inițiativele de securitate ale Uniunii Europene: abordare geosecuritologică. In Reziliența geopolitică a securității naționale a Republicii Moldova (pp. 59–79). Editura USM. https://doi.org/10.53783/rgsnrm2025.03
21. Banca Națională a Moldovei. (2025, 6 octombrie). De astăzi, Republica Moldova este conectată la SEPA: plăți în euro rapide, sigure și la costuri reduse, la fel ca în Uniunea Europeană. https://www.bnm.md/en/node/69059
22. Serviciul Vamal al Republicii Moldova. (2025, 31 octombrie). De la 1 noiembrie 2025, Republica Moldova aplică procedura de tranzit comun (NCTS). https://customs.gov.md/en/articles/de-la-1-noiembrie-2025-republica-moldova-aplica-procedura-de-tranzit-comun-ncts-3149-ro
23. Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. (2026, 1 ianuarie). Anul 2026 aduce Moldova mai aproape de Uniunea Europeană: roaming la tarife naționale în UE. https://mfa.gov.md/ro/node/5775

ÎNCHEIERE

Parcurgerea celor cincisprezece teme ale notelor de curs permite formularea unei concluzii fundamentale: integrarea europeană nu reprezintă un proces liniar, predeterminat sau exclusiv instituțional, ci o formă complexă de organizare a interdependenței dintre state, societăți, economii și cetățeni prin norme, instituții, politici, resurse și mecanisme de responsabilizare. Evoluția de la proiectele istorice de unitate europeană la Uniunea Europeană contemporană demonstrează că integrarea s-a construit gradual, prin succese și eșecuri, compromisuri și crize, extinderi și aprofundări, perioade de convergență și momente de contestare. Din această perspectivă, Uniunea Europeană trebuie înțeleasă nu ca rezultat final al unei evoluții inevitabile, ci ca o construcție politică și juridică aflată într-un proces continuu de adaptare.

Experiența istorică analizată în primele teme evidențiază că originalitatea proiectului european postbelic a constat în transformarea cooperării dintre state în integrare instituționalizată. Pacea, reconcilierea franco-germană, reconstrucția economică, democratizarea și necesitatea administrării unor interdependențe tot mai profunde au fost transpuse în tratate, instituții permanente și competențe exercitate în comun. Declarația Schuman, CECO, Tratatele de la Roma, Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht și reformele ulterioare au modificat progresiv natura cooperării europene. Integrarea nu a eliminat statul-națiune, ci a schimbat modul în care acesta își exercită anumite competențe, acceptând reguli comune și participând la procese decizionale în care interesele naționale sunt negociate în raport cu obiective și obligații europene.

Analiza teoretică confirmă imposibilitatea explicării acestui proces printr-o singură paradigmă. Federalismul, funcționalismul și neofuncționalismul evidențiază distribuirea autorității, interdependențele și efectele de antrenare; interguvernamentalismul explică persistența statelor, formarea preferințelor și negocierea compromisurilor; instituționalismul arată modul în care regulile și alegerile anterioare structurează comportamentul; guvernanța multinivel evidențiază distribuirea autorității între nivelurile european, național, regional și local; constructivismul, postfuncționalismul și abordările deliberative introduc în analiză normele, identitățile, politizarea și legitimitatea. Pluralismul teoretic constituie astfel o condiție a unei înțelegeri mature a integrării europene, cu condiția ca teoriile să fie utilizate critic și raportate la dovezi, mecanisme și contexte precis delimitate.

O a doua concluzie majoră vizează rolul dreptului. Uniunea Europeană este o construcție întemeiată pe competențe atribuite și pe o ordine juridică proprie, în care tratatele, actele juridice, jurisprudența, principiile generale și drepturile fundamentale organizează exercitarea autorității și, simultan, îi stabilesc limitele. Efectul direct,

prioritatea dreptului Uniunii, cooperarea loială, subsidiaritatea și proporționalitatea demonstrează profunzimea integrării juridice, însă aceasta nu trebuie confundată cu existența unei competențe generale a Uniunii. Întrebarea esențială rămâne permanent: cine poate acționa, în baza cărei competențe, prin ce procedură, cu ce efect juridic și sub ce formă de control? Capacitatea de a formula corect această succesiune de întrebări constituie una dintre competențele centrale pe care cursul urmărește să le formeze. Aceeași logică este aplicabilă arhitecturii instituționale și procesului decizional. Uniunea Europeană nu funcționează printr-un centru unic de autoritate.

Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, Parlamentul European, Comisia Europeană, Curtea de Justiție și celelalte instituții participă la guvernarea europeană prin funcții și surse diferite de legitimitate. Reprezentarea cetățenilor coexistă cu reprezentarea statelor, expertiza supranațională cu responsabilitatea guvernelor, iar autonomia instituțională cu mecanismele de control reciproc. În consecință, o decizie europeană nu poate fi analizată exclusiv prin rezultatul votului. De aici rezultă una dintre ideile transversale ale întregii lucrări: adoptarea unei norme nu este echivalentă cu realizarea obiectivului urmărit. Între dreptul formal și rezultatul social, economic sau administrativ se află instituții, personal, finanțare, proceduri, infrastructuri, date, capacitate tehnică și mecanisme de control. Transpunerea nu garantează implementarea, cheltuirea fondurilor nu demonstrează impactul, existența unei instituții nu confirmă eficacitatea acesteia, iar adoptarea unui indicator nu dovedește automat progresul. O integrare europeană efectivă presupune trecerea de la normă la capacitate, de la capacitate la aplicare și de la aplicare la rezultate verificabile.

Dimensiunea economică a integrării confirmă aceeași relație dintre beneficii și responsabilități. Piața internă, cele patru libertăți, politica de concurență și Uniunea Economică și Monetară au redus numeroase bariere și au creat oportunități pentru cetățeni, întreprinderi și economii. În același timp, ele au generat interdependențe care necesită coordonare, supraveghere și mecanisme de solidaritate. Integrarea economică nu poate fi redusă la liberalizare: funcționarea pieței presupune standarde, protecția consumatorilor, concurență loială, infrastructuri și capacitate administrativă. În mod similar, moneda comună demonstrează că beneficiile integrării trebuie analizate împreună cu costurile ajustării, distribuirea riscurilor și necesitatea unor instituții capabile să gestioneze crizele.

Integrarea europeană depășește însă cu mult dimensiunea economică. Politicile sociale, educaționale, științifice și culturale, mobilitatea și cooperarea universitară apropie procesul european de experiența cotidiană a cetățenilor. Politica de coeziune și cooperarea transfrontalieră evidențiază faptul că integrarea are și o geografie a oportunităților și disparităților, iar succesul politicilor comune trebuie evaluat inclusiv prin distribuirea teritorială a efectelor. Tranziția ecologică, securitatea energetică

și transformarea digitală demonstrează, la rândul lor, că integrarea contemporană trebuie să combine competitivitatea, decarbonizarea, securitatea aprovizionării, inovarea, protecția datelor și reziliența infrastructurilor. Aceste domenii confirmă caracterul dinamic al acquis-ului și necesitatea unei capacități permanente de adaptare.

Spațiul de libertate, securitate și justiție evidențiază poate cel mai clar necesitatea echilibrului dintre eficiență și protecția persoanei. Libera circulație, cooperarea polițienească și judiciară, controlul frontierelor, migrația, azilul și schimbul de informații presupun încredere reciprocă și interoperabilitate, dar și respectarea drepturilor fundamentale, control jurisdicțional și responsabilitate democratică. În mod similar, PESC și PSAC demonstrează că integrarea europeană include o dimensiune externă și de securitate tot mai pronunțată, fără ca aceasta să reproducă politica externă și de apărare a unui stat. Coerența acțiunii externe depinde de convergența statelor membre, de instrumentele disponibile, de capacitatea instituțională și de legitimitatea obiectivelor urmărite.

Politica de extindere oferă o sinteză a numeroaselor mecanisme analizate în curs. Aderarea presupune respectarea valorilor fundamentale, preluarea acquis-ului, existența unei economii capabile să funcționeze în cadrul pieței interne și dezvoltarea instituțiilor care pot aplica normele, administra politicile și participa la procesul decizional european. Condiționalitatea poate produce stimulente puternice pentru reformă, dar efectul său nu este automat. Credibilitatea perspectivei de aderare, capacitatea administrativă, voința politică, sprijinul societal și coerența statelor membre influențează rezultatele. În același timp, fiecare extindere transformă nu numai statul candidat, ci și Uniunea, amplificând necesitatea reformării guvernanței, bugetului, politicilor și mecanismelor de solidaritate. În acest cadru, integrarea europeană a Republicii Moldova trebuie interpretată ca proces de transformare sistemică, nu ca simplă succesiune de decizii diplomatice sau acte legislative.

Evoluția de la cooperare și vecinătate la asociere, integrare sectorială, candidatură și negocieri de aderare a creat progresiv o infrastructură juridică, administrativă și economică de convergență. Acordul de Asociere, ZLSAC, apropierea de *acquis-ul UE* și participarea la programe europene au produs experiență instituțională, însă aderarea extinde substanțial nivelul exigențelor: de la compatibilitatea selectivă cu anumite norme la pregătirea pentru aplicarea integrală a dreptului Uniunii și pentru participarea la administrarea politicilor și resurselor comune. Documentul subliniază constant necesitatea delimitării dintre transpunerea normativă, capacitatea instituțională, aplicarea administrativă și rezultatele efectiv produse pentru cetățeni și întreprinderi.

Pentru Republica Moldova, principala provocare constă, prin urmare, în transformarea obiectivului politic al aderării într-o capacitate publică stabilă și sustena-

bilă. Instituțiile trebuie să poată planifica, negocia, transpune, aplica, monitoriza și evalua acquis-ul; administrația are nevoie de resurse umane și expertiză; sistemele de date trebuie să devină fiabile și interoperabile; autoritățile locale trebuie integrate în pregătirea pentru politicile europene; iar mecanismele de audit, control și responsabilizare trebuie să asigure utilizarea eficientă a resurselor. Progresul nu poate fi măsurat exclusiv prin numărul actelor adoptate sau al activităților realizate, ci prin calitatea instituțiilor, aplicarea normelor, funcționarea serviciilor, protecția drepturilor și capacitatea reformelor de a produce rezultate durabile. În același timp, aderarea este un proces economic, social, teritorial și societal. Adaptarea la piața internă poate crea oportunități de investiții și dezvoltare, dar presupune costuri de conformare și restructurare; mobilitatea poate extinde accesul la educație și cariere, dar poate accentua deficitul de resurse umane; integrarea infrastructurală poate reduce izolarea, dar beneficiile pot fi distribuite inegal între regiuni. De aceea, coeziunea socială și teritorială, comunicarea publică bazată pe informații verificabile, participarea cetățenilor și sprijinul acordat grupurilor afectate de costurile ajustării trebuie considerate componente ale procesului de aderare, nu elemente secundare ale acestuia.

În acest sens, integrarea europeană nu trebuie nici idealizată, nici redusă la costuri și constrângeri. O abordare academică presupune evaluarea simultană a oportunităților și obligațiilor, a avantajelor agregate și efectelor distributive, a regulilor și capacității de implementare, a solidarității și responsabilității, a integrării și diferențierii. Uniunea Europeană însăși rămâne o construcție aflată în transformare, confruntată cu presiuni economice, sociale, tehnologice, ecologice, demografice și de securitate. În consecință, aderarea Republicii Moldova nu se desfășoară către o structură statică, ci presupune adaptarea la un sistem care își reformulează permanent politicile și mecanismele de guvernanță.

Din perspectivă formativă, finalitatea acestor note de curs depășește acumularea informațiilor despre tratate, instituții sau politici. Miza principală este formarea capacității de analiză autonomă și responsabilă. Studentul trebuie să poată identifica sursa unei afirmații, să delimiteze competența Uniunii de cea a statelor membre, să distingă propunerea de actul adoptat, norma de implementare, produsul administrativ de rezultat și corelația de cauzalitate. El trebuie să poată interpreta critic date, documente juridice, comunicări instituționale și informații mediatice, să compare explicații alternative și să formuleze concluzii proporționale cu dovezile disponibile. Această competență este relevantă indiferent dacă viitoarea activitate profesională se desfășoară în drept, administrație, economie, jurnalism, educație, cercetare, informatică sau alte domenii.

În ultimă instanță, studiul integrării europene relevă că integrarea devine durabilă atunci când normele sunt susținute de instituții, instituțiile dispun de capacitate,

politicile produc rezultate, iar rezultatele sunt legitime și verificabile pentru cetățeni. Pentru Republica Moldova, apropierea de Uniunea Europeană dobândește astfel semnificația unui proces de modernizare juridică și instituțională, dezvoltare economică și teritorială, consolidare democratică și asumare progresivă a responsabilității de a contribui la bunurile și politicile comune europene. Aderarea nu trebuie înțeleasă numai ca atingerea unei destinații instituționale, ci ca dobândirea capacității de a funcționa, a decide, a coopera și a contribui în cadrul Uniunii Europene. În această perspectivă, cea mai importantă concluzie a cursului este că integrarea europeană trebuie privită nu doar ca obiect de studiu, ci și ca proces care solicită cunoaștere, discernământ, competență profesională și responsabilitate civică. Înțelegerea critică a Uniunii Europene oferă studenților instrumentele necesare pentru a interpreta schimbările contemporane și, în cazul Republicii Moldova, pentru a participa informat și competent la transformările asociate procesului de aderare.

BIBLIOGRAFIE

1. ADAMSKI, D., AMTENBRINK, F., & DE HAAN, J. (Eds.). (2023). The Cambridge handbook of European monetary, economic and financial integration. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781009364706
2. AKBIK, A., & MIGLIORATI, M. (2024). Understanding oversight through parliamentary questions: The European Parliament in the Economic and Monetary Union. *European Union Politics*, 25(4), pp. 675–697. https://doi.org/10.1177/14651165241268274
3. AMADIO VICERÉ, M. G., & SUS, M. (2023). Differentiated cooperation as the mode of governance in EU foreign policy. Contemporary Security Policy, 44(1), pp. 4–34. https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2168854
4. ANGHEL, V., & JONES, E. (2025). The enlargement of international organisations. *West European Politics*, 48(1), pp. 1–28. https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2311044
5. BACHE, I., BULMER, S., GEORGE, S., PARKER, O., & BURNS, C. (2020). Politics in the European Union (5th ed.). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/hepl/9780198820635.001.0001
6. BALASSA, B. (1961). The theory of economic integration. Richard D. Irwin. https://ia802908.us.archive.org/20/items/in.ernet.dli.2015.147358/2015.147358.The-Theory-Of-Economic-Integration.pdf
7. Banca Națională a Moldovei. (2025, 6 octombrie). De astăzi, Republica Moldova este conectată la SEPA: plăți în euro rapide, sigure și la costuri reduse, la fel ca în Uniunea Europeană. https://www.bnm.md/en/node/69059
8. BARCA, F., MCCANN, P., & RODRÍGUEZ-POSE, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), pp. 134–152. https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x
9. BARTOLONI, M. E. (Ed.). (2022). The Charter of Fundamental Rights within the EU legal order. Editoriale Scientifica. https://editorialescientifica.it/wp-content/uploads/2022/06/M.E.-Bartoloni-edited-by-The-Charter-of-fundamental-rights-within-the-EU-legal-order.pdf
10. BECKER, M., BENDIEK, A., & KEMPIN, R. (2025). Strengthening Europe's capacity to act in foreign and security policy: Securitisation cannot solve the EU's decision-making trap. SWP Comment, 17/2025. https://doi.org/10.18449/2025C17
11. BEGG, I. (2021). The European Union and regional economic integration: Creating collective public goods – Past, present and future. European Parliamen-

tary Research Service, PE 689.369. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689369/EPRS_BRI(2021)689369_EN.pdf
12. BENIUC, L. (2022). Angajamentele Uniunii Europene în domeniul drepturilor omului la nivel mondial. În: *Economic and legal aspects of digitalization in the context of globalization*: International Scientific Symposium, ediția a 2-a, vol. 1, pp. 213–219. USEM. https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/171929
13. BENIUC, L. (2024). Integrarea europeană prin prisma federalizării Uniunii Europene. În Integrare prin cercetare și inovare: Conferință științifică națională cu participare internațională. Științe sociale, pp. 201–207. CEP USM. https://doi.org/10.59295/spd2024s.29
14. BENIUC, L. (2025). Integrarea Republicii Moldova în mecanismele și inițiativele de securitate ale Uniunii Europene: abordare geosecuritologică. In Reziliența geopolitică a securității naționale a Republicii Moldova, pp. 59–79. Editura USM. https://doi.org/10.53783/rgsnrm2025.03
15. BENIUC, V., & BENIUC, L. (2024). Identitatea europeană: Abordare teoretico-metodologică. În: *Integrare prin cercetare și inovare*: Conferința științifică națională cu participare internațională. Științe umanistice și sociale, pp. 388–396. CEP USM. https://msuir.usm.md/handle/123456789/14645
16. BEREND, I. T. (2016). The history of European integration: A new perspective. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315622903
17. BICKERTON, C. J., HODSON, D., & PUETTER, U. (2015). The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era. Journal of Common Market Studies, 53(4), pp. 703–722. https://doi.org/10.1111/jcms.12212
18. BÖHM, H. (2023). Reinforcing territorial cooperation and addressing challenges on European integration: *Final report*. European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
19. BRAGA, A. (2021). The origins of the European project after the First World War (1919–1930). *Annals of the Fondazione Luigi Einaudi*, 55, pp. 9–48. https://doi.org/10.26331/1149
20. BURSENS, P., & MEIER, P. (2022). Representation in demoicracies: Contributions from Belgian federalism for the Conference on the Future of Europe. *European Law Journal*, 28(1–3), pp. 50–62. https://doi.org/10.1111/eulj.12391
21. BUZURNIUC, T. (2025). Economic relations between the Republic of Moldova and the European Union. In Promovarea valorilor social-economice în contextul integrării europene, ediția a 8-a (pp. 179–183). Universitatea Tehnică a Moldovei. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/179-183_49.pdf
22. CARLSON, S., EIGMÜLLER, M., & LUEG, K. (2018). Education, Europea-

nization and Europe's social integration: An introduction. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 31(4), pp. 395–405. https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1550388

23. CASIADI, O. (2025). Negocierile de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. In Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice, pp. 332–341. Academia „Ștefan cel Mare" a MAI. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Materialele_conf_inter_Protect_dr_lib_om_in_proces_asig_ordin_publice_2025_compres-332-341.pdf
24. CEBOTARI, S., & PUTINĂ, N. (2025). Internal divisions and social cohesion – obstacles in the EU accession process: The experience of the Western Balkans and the Republic of Moldova. *Analele Universității din Oradea, Seria Relații Internaționale și Studii Europene.* https://doi.org/10.58603/YDYI4024
25. CHRISTIANSEN, T., & JØRGENSEN, K. E. (1999). The Amsterdam process: A structurationist perspective on EU treaty reform. *European Integration online Papers*, 3(1), pp. 1–23. https://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001.htm
26. Commission of the European Communities. (1985). Completing the internal market: White Paper from the Commission to the European Council (COM(85) 310 final, 14 June 1985). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:51985DC0310
27. Council of the European Union. (2018). Resolution of the Council of the European Union and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field: The European Union Youth Strategy 2019–2027. *Official Journal of the European Union*, C 456, pp. 1–22. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2018_456_R_0001
28. Council of the European Union. (2021). Council Decision (CFSP) 2021/509 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528. *Official Journal of the European Union*, L 102, pp. 14–62. https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2021/509/oj
29. Council of the European Union. (2022). A strategic compass for security and defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
30. Council of the European Union. (2022). Council Recommendation of 16 June 2022 on ensuring a fair transition towards climate neutrality (2022/C 243/04). Official Journal of the European Union, C 243, pp. 35–51. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0627(04)

31. Council of the European Union. (2026). Moldova: EU support and cooperation. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/moldova/
32. Council of the European Union. (2026). Permanent structured cooperation (PESCO). https://www.consilium.europa.eu/en/policies/pesco/
33. Council of the European Union. (2026, July 14). Enlargement: EU and Moldova start negotiations on external relations policies. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/07/14/enlargement-eu-and-moldova-start-negotiations-on-external-relations-policies/
34. Council of the European Union. (2026, June 15). Enlargement: EU and Moldova reach a milestone in accession talks with opening of the first negotiation cluster. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/15/enlargement-eu-and-moldova-reach-a-milestone-in-accession-talks-with-opening-of-the-first-negotiation-cluster/
35. COUTTS, S. D. (2011). The Lisbon Treaty and the Area of Freedom, Security and Justice as an area of legal integration. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 7, pp. 87–107.
36. CRESPI, F., GERI, N., GUARASCIO, D., & MARVASI, E. (2026). Green transition, energy and economic security: An avoidable dilemma. Intereconomics, 61(4), pp. 203–210. https://www.intereconomics.eu/contents/year/2026/number/4/article/green-transition-energy-and-economic-security-an-avoidable-dilemma.html
37. CRETTI, G., RAMNATH, A., & VAN SCHAIK, L. (2022). Transitioning towards energy security beyond EU borders: Why, where and how? GLOBSEC and Clingendael Institute. https://www.globsec.org/sites/default/files/2022-11/Policy_brief_Transitioning_towards_energy_security_beyond_EU_borders.pdf
38. CULOT, M., & WIESE, K. (2022). Reimagining work for a just transition. European Environmental Bureau. https://eeb.org/library/reimagining-work-for-a-just-transition/
39. DIJKSTRA, H. (2012). The influence of EU officials in European security and defence. European Security, 21(3), pp. 311–327. https://doi.org/10.1080/09662839.2012.667805
40. DIJKSTRA, H. (2017). Non-exclusive delegation to the European External Action Service. In T. Delreux & J. Adriaensen (Eds.), The principal–agent model and the European Union, pp. 55–81. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-55137-1_3
41. DIJKSTRA, H., & VANHOONACKER, S. (2017). The common foreign and security policy. Oxford Research Encyclopedia of Politics. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.155

42. DIJKSTRA, H., & VANHOONACKER, S. (2017). Why study EU foreign policy at all? A response to Keuleers, Fonck and Keukeleire. Cooperation and Conflict, 52(2), pp. 280–286. https://doi.org/10.1177/0010836716682393
43. DINAN, D. (2014). Europe recast: A history of European Union (2nd ed.). Lynne Rienner Publishers. https://www.academia.edu/66566560/Europe_Recast_A_History_of_European_Union
44. Energy Community Secretariat. (2025). Moldova: Annual Implementation Report 2025 – Country report. https://www.energy-community.org/dam/jcr:1a2e4b31-cdfe-45ae-9f82-354164604429/Moldova_IR25CP.pdf
45. European Commission. (2026, June 12). New migration and asylum rules enter into application: What is changing? https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-migration-and-asylum-rules-enter-application-what-changing-2026-06-12_en
46. European Commission. (2026, March 30). Entry/Exit System will become fully operational on 10 April 2026. https://home-affairs.ec.europa.eu/news/entry-exit-system-will-become-fully-operational-10-april-2026-2026-03-30_en
47. European Union. (2026). ETIAS. Pagina oficială privind calendarul de introducere; consultată la 25 septembrie 2026. https://travel-europe.europa.eu/etias
48. EU–Republic of Moldova Association Council. (2022). EU–Republic of Moldova Association Agenda 2021–2027. https://www.eeas.europa.eu/moldova/european-union-and-republic-moldova_en?s=223
49. European Central Bank. (2026). Bulgaria joins the euro area. Retrieved August 6, 2026, from https://www.ecb.europa.eu/euro/changeover/bulgaria/html/index.en.html
50. European Coal and Steel Community. (1951). Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Treaty of Paris, 18 April 1951). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT
51. European Commission. (2019). The European Green Deal (COM(2019) 640 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN
52. European Commission. (2021). Better regulation guidelines (SWD(2021) 305 final). https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf
53. European Commission. (2021). EU border regions: Living labs of European integration (COM(2021) 393 final).
54. European Commission. (2021). The European Pillar of Social Rights Action Plan (COM(2021) 102 final). *Publications Office of the European Union*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0102
55. European Commission. (2022). Digitalising the energy system – EU action plan (COM(2022) 552 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:552:FIN

56. European Commission. (2022). REPowerEU Plan (COM(2022) 230 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:230:FIN
57. European Commission. (2022, December 2). EU Cohesion Policy: Over €530 million for territorial cooperation including Ukraine and Moldova in 2021–2027. *Inforegio*. https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/12-02-2022-eu-cohesion-policy-over-eur530-million-for-territorial-cooperation-including-ukraine-and-moldova-in-2021-2027_en
58. European Commission. (2024). Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2776/264833
59. European Commission. (2025). DigitalJustice@2030: A strategy for the digitalisation of justice in the European Union (COM(2025) 802 final). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/digitalisation-justice/communication-digitaljustice2030_en
60. European Commission. (2025). Moldova Report 2025. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. https://enlargement.ec.europa.eu/moldova-report-2025_en
61. European Commission. (2025). ProtectEU: A European Internal Security Strategy (COM(2025) 148 final). https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-presents-european-internal-security-strategy-2025-04-01_en
62. European Commission. (2025). Republic of Moldova 2025 report (SWD(2025) 758 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52025SC0758
63. European Commission. (2026). 2026 State of Schengen Report. Directorate-General for Migration and Home Affairs. https://home-affairs.ec.europa.eu/state-schengen-report-2026_en
64. European Commission. (2026). Moldova: EU accession process and key milestones. Directorate-General for Enlargement and Eastern Neighbourhood. Retrieved August 10, 2026, from https://enlargement.ec.europa.eu/countries/moldova_en
65. European Commission. (2026). What is the Economic and Monetary Union (EMU)? Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Retrieved August 6, 2026, from https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en
66. European Commission/EACEA/Eurydice. (2019). Integrating students from migrant backgrounds into schools in Europe: National policies and measures. *Publications Office of the European Union*. https://doi.org/10.2797/819077

67. European Communities. (1986). Single European Act. *Official Journal of the European Communities*, L 169, pp. 1–28. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/sea/sign/eng
68. European Communities. (1992). Treaty on European Union. *Official Journal of the European Communities*, C 191, pp. 1–112. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu/sign/eng
69. European Court of Auditors. (2014). Gaps, overlaps and challenges: A landscape review of EU accountability and public audit arrangements. *Publications Office of the European Union*. https://doi.org/10.2865/18819
70. European Economic Community & European Atomic Energy Community. (1957). Treaties establishing the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (Rome, 25 March 1957). EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT
71. European External Action Service & Government of the Republic of Moldova. (2024). EU–Moldova security and defence partnership. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-moldova-security-defence-partnership_en
72. European External Action Service. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe. A global strategy for the European Union's foreign and security policy. https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en
73. European External Action Service. (2026). 2026 annual progress report on the implementation of the Strategic Compass for security and defence. https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en
74. European External Action Service. (2026). CSDP missions and operations report 2024/2025. https://www.eeas.europa.eu/eeas/csdp-missions-and-operations-report-20242025_en
75. European External Action Service. (2026). Three years of EUPM Moldova: Strengthening security and resilience. https://www.eeas.europa.eu/eupm-moldova/three-years-eupm-moldova-strengthening-security-and-resilience_en
76. European Law Institute. (2022). Guiding principles for automated decision-making in the EU. European Law Institute. https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Guiding_Principles_for_Automated_Decision-Making_in_the_EU.pdf
77. European Parliament & Council of the European Union. (2020). Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. Official Journal of the European Union, L 433 I, pp. 1–10. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj

78. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1060 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and related instruments. Official Journal of the European Union, L 231, pp. 159–706. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj
79. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1119 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (European Climate Law). *Official Journal of the European Union*, L 243, pp. 1–17. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj
80. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1058 on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund. Official Journal of the European Union, L 231, pp. 60–93. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1058/oj
81. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/1059 on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments. *Official Journal of the European Union*, L 231, pp. 94–158. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj
82. European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulations establishing Horizon Europe, Erasmus+, Creative Europe and the European Solidarity Corps: Regulations (EU) 2021/695, 2021/817, 2021/818 and 2021/888. Official Journal of the European Union, L 170, L 189 and L 202. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/695/oj/eng; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/817/oj; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/818/oj; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/888/oj
83. European Parliament & Council of the European Union. (2022). Directive (EU) 2022/2555 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union (NIS 2 Directive). *Official Journal of the European Union*, L 333, pp. 80–152. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj
84. European Parliament & Council of the European Union. (2023). Directive (EU) 2023/2413 amending Directive (EU) 2018/2001, Regulation (EU) 2018/1999 and Directive 98/70/EC as regards the promotion of energy from renewable sources. *Official Journal of the European Union*, L, 2023/2413. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj
85. European Parliament & Council of the European Union. (2023). Directive (EU) 2023/1791 on energy efficiency and amending Regulation (EU) 2023/955. *Offi-*

cial Journal of the European Union, L 231, pp. 1–111. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj

86. European Parliament & Council of the European Union. (2023). Regulation (EU) 2023/2844 on the digitalisation of judicial cooperation and access to justice in cross-border civil, commercial and criminal matters. Official Journal of the European Union, L, 2023/2844. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2844/oj
87. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1252 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials. *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1252. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj
88. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1735 on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology manufacturing ecosystem. Official Journal of the European Union, L, 2024/1735. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj
89. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1351 on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013. *Official Journal of the European Union*, L, 2024/1351. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj
90. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/982 on the automated search and exchange of data for police cooperation and amending Decisions 2008/615/JHA and 2008/616/JHA and Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 and (EU) 2019/818 (Prüm II). *Official Journal of the European Union*, L, 2024/982. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj
91. European Parliament & Council of the European Union. (2025). Regulation (EU) 2025/535 of 18 March 2025 establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova. *Official Journal of the European Union*, L, 2025/535. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/535/oj
92. European Parliament & Council of the European Union. (2025). Regulation (EU) 2025/925 of 7 May 2025 on a Border Regions' instrument for development and growth (BRIDGEforEU). *Official Journal of the European Union*. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2025/925/oj
93. European Parliament & Council of the European Union. (2026). Regulation (EU) 2026/667 amending Regulation (EU) 2021/1119 as regards the setting of a Union intermediate climate target for 2040. *Official Journal of the European Union*, L, 2026/667. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2026/667/oj
94. European Parliament, Council of the European Union, & European Commissi-

on. (2016). Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 on Better Law-Making. *Official Journal of the European Union*, L 123, pp. 1–14. https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj/eng

95. European Parliament. (2025). An area of freedom, security and justice: General aspects. *Fact Sheets on the European Union*. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/150/an-area-of-freedom-security-and-justice-general-aspects
96. European Parliament. (2025). Handbook on the ordinary legislative procedure. Legislative Activities Unit. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/297417/Handbook%20on%20the%20Ordinary%20legislative%20procedure_March%202025_EN.pdf
97. European Parliament. (2026). Common foreign and security policy. Fact Sheets on the European Union. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/158/foreign-policy-aims-instruments-and-achievements
98. European Union, European Atomic Energy Community and their Member States, & Republic of Moldova. (2014). Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part. *Official Journal of the European Union*, L 260, pp. 4–738. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22014A0830(01)
99. European Union. (2007). Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. *Official Journal of the European Union*, C 306, pp. 1–271. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis/sign/eng
100. European Union. (2016). Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, pp. 389–405. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT
101. European Union. (2016). Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C 202, pp. 1–388. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC
102. European Union. (2024). Economic governance reform package: Regulation (EU) 2024/1263, Council Regulation (EU) 2024/1264 and Council Directive (EU) 2024/1265. Official Journal of the European Union, L, 30 April 2024. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj; https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj; https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj
103. European Union. (2026). Institutions and bodies of the European Union. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies_en

104. FASONE, C., & SIMONCINI, M. (2024). Next Generation EU and governance by conditionality: A transformation of the European economic constitution? *European Papers*, 9(3), pp. 1148–1179. https://doi.org/10.15166/2499-8249/803
105. FISZER, J. M. (2023). The genesis of the Maastricht Treaty and its importance for the European integration and security. *Politeja*, 20(6/87), pp. 5–23. https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2023.87.01
106. FROMAGE, D. (2021). The parliamentary accountability of EMU decisions: Between informality and fragmentation. *European Papers*, 6(3), pp. 1415–1435. https://doi.org/10.15166/2499-8249/532
107. GHEORGHE, C., STELEA, N., & PANAZAN, O. (2026). From innovation to circularity: Mapping the engines of EU sustainability and energy transition. *Sustainability*, 18(1), p. 467. https://doi.org/10.3390/su18010467
108. GOMBOS, K. (2024). Cooperation in the fields of justice and home affairs. In T. Navracsics & B. Tárnok (Eds.), The 2024 Hungarian EU Presidency, pp. 355–377. Ludovika University Press. https://doi.org/10.36250/01206_24
109. GREWAL, S. (2012). Habermas and European integration: Social and cultural modernity beyond the nation state. Manchester University Press. https://doi.org/10.7765/9781526130198
110. GRIN, G. (2022). European integration: A continent in revolution (Debates and Documents Collection, No. 24). Jean Monnet Foundation for Europe. https://jean-monnet.ch/wp-content/uploads/2022/03/22-04-european-integration-g--grin-cdd-n-24.pdf
111. GUILD, E., CARRERA, S., & EGGENSCHWILER, A. (Eds.). (2010). The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme. Centre for European Policy Studies. https://aei.pitt.edu/32646/1/69._The_Area_of_Freedom,_Security_and_Justice_ten_years_on.pdf
112. GUTIÉRREZ ROA, T. (2026). From vulnerability to strategic autonomy: Discursive transformations in EU energy security (2003–2024). *Energy Strategy Reviews*, 64, 102113. https://doi.org/10.1016/j.esr.2026.102113
113. GUTIÉRREZ ZARZA, Á. (2015). The Area of Freedom, Security and Justice of the EU. In Á. Gutiérrez Zarza (Ed.), Exchange of information and data protection in cross-border criminal proceedings in Europe, pp. 11–24. *Springer*. https://doi.org/10.1007/978-3-642-40291-3_2
114. Guvernul Republicii Moldova. (2024). Hotărârea nr. 180/2024 cu privire la mecanismul de coordonare a procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană și modul de organizare și funcționare a echipei de negociere. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142350&lang=ro

115. Guvernul Republicii Moldova. (2025). Hotărârea nr. 306/2025 cu privire la aprobarea Programului Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=148720&lang=ro
116. Guvernul Republicii Moldova. (2025). Moldova pe drumul spre Uniunea Europeană: Raport privind implementarea *Programului Național de Aderare 2025–2029* (2025). https://old.gov.md/sites/default/files/pna_raport_2025_ro.pdf.pdf
117. HAAS, E. B. (2004). The Uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950–1957. University of Notre Dame Press. https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2971944
118. HÄGE, F. M. (2008). Decision-making in the Council of the European Union: The role of committees [Doctoral dissertation, Leiden University]. https://hdl.handle.net/1887/13222
119. HAHM, H., HILPERT, D., & KÖNIG, T. (2020). Institutional reform and public attitudes toward EU decision making. *European Journal of Political Research*, 59(3), pp. 599–623. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12361
120. HARTLEY, T. C., & TRIDIMAS, T. (2025). The foundations of European Union law: An introduction to the constitutional and administrative law of the European Union (9th ed.). Oxford University Press. https://www.uni.lu/lcel-en/news/new-publication-the-foundations-of-european-union-law-ninth-edition-by-trevor-hartley-and-takis-tridimas/
121. HAVLÍK, V. (2020). Europeanization as the reterritorialization of the state: Towards conceptual clarification. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(5), pp. 1288–1306. https://doi.org/10.1111/jcms.13031
122. HAVLÍK, V. (2023). The Europeanization of territoriality and its limits: The territorial dimension of EU cohesion policy and its varying implementation. *European Planning Studies*, 31(4), pp. 802–821. https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2091407
123. HAVLÍK, V. (2023). The power of ideas: The territorial dimension of EU Cohesion Policy and its impact on EU multi-level governance. *European Journal of Spatial Development*, 20(2), pp. 1–21. https://doi.org/10.5281/zenodo.7716056
124. HOFFMANN, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), pp. 862–915. https://scispace.com/pdf/obstinate-or-obsolete-the-fate-of-the-nation-state-and-the-xjab3iuz6t.pdf
125. HOOGHE, L., & MARKS, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. Bri-

tish Journal of Political Science, 39(1), pp. 1–23. https://doi.org/10.1017/S0007123408000409

126. HOUDÉ, A., & WESSEL, R. A. (2023). A common security and defence policy: Limits to differentiated integration in PESCO? *European Papers*, 7(3), pp. 1325–1356. https://doi.org/10.15166/2499-8249/614
127. IAMMARINO, S., RODRÍGUEZ-POSE, A., & STORPER, M. (2019). Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19(2), pp. 273–298. https://doi.org/10.1093/jeg/lby021
128. IAȚCO, M., & PUTINĂ, N. (2020). Process of accession of the Republic of Moldova to the European Union – content and implications. Analele Universității din Oradea, Seria Relații Internaționale și Studii Europene, 12, pp. 145–162. https://doi.org/10.58603/OALQ7696
129. JUC, V. (2022). Republica Moldova: de la integrare europeană la apropiere europeană. In Top 10 probleme politice ale societății în contextul pandemiei de coronavirus de tip nou, pp. 101–123. Chișinău. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/101-123_0.pdf
130. JUC, V., GUȘTIUC, A., & GUȘTIUC, L. (2025). Principiul unanimității în Uniunea Europeană – amenințare pentru securitatea națională a Republicii Moldova în calea integrării europene? În: Integrarea europeană a Republicii Moldova: aspecte politico-juridice și social-economice, pp. 154–168. Editura USM. https://doi.org/10.59295/ierm2025.11
131. JUDT, T. (2005). Postwar: A history of Europe since 1945. Penguin Press. https://www.academia.edu/35857017/POSTWAR_A_History_of_Europe_Since_1945
132. KAUNERT, C. (2005). The Area of Freedom, Security and Justice: The construction of a European public order. *European Security*, 14(4), pp. 459–483. https://doi.org/10.1080/09662830500528161
133. KIM, J., JAUMOTTE, F., PANTON, A. J., & SCHWERHOFF, G. (2025). Energy security and the green transition. *Energy Policy*, 198. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2024.114409
134. KOHLER-KOCH, B. (1997). Organized interests in the EC and the European Parliament. *European Integration online Papers*, 1(9), pp. 1–26. https://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009.htm
135. LANGE, B., & ALEXIADOU, N. (2010). Policy learning and governance of education policy in the EU. *Journal of Education Policy*, 25(4), pp. 443–463. https://doi.org/10.1080/02680931003782819
136. LAURSEN, F., & VANHOONACKER, S. (2019). The Maastricht Treaty: Cre-

ating the European Union. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1067

137. LEHMANN, W. (2011). Electoral representation at the European level and its institutional design: A reappraisal of recent reform plans. *EUI Working Paper RSCAS 2011/23*. European University Institute. http://hdl.handle.net/1814/16816
138. LENAERTS, K. (2010). The contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice. *International & Comparative Law Quarterly*, 59(2), pp. 255–301. https://doi.org/10.1017/S0020589310000023
139. LIPGENS, W. (Ed.). (1985). Documents on the history of European integration: Vol. 1. Continental plans for European Union 1939–1945. Walter de Gruyter. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9783110907407_A38658958/preview-9783110907407_A38658958.pdf
140. LUKIĆ RADOVIĆ, M. (2023). The interaction between the rule of law, fundamental rights, and the supremacy of EU law. Central European Journal of Comparative Law, 4(2), pp. 117–142. https://doi.org/10.47078/2023.2.117-142
141. MAIR, P., & THOMASSEN, J. (2010). Political representation and government in the European Union. Journal of European Public Policy, 17(1), pp. 20–35. https://doi.org/10.1080/13501760903465132
142. MARHOLD, H. (2016). The European Area of Freedom, Security and Justice: Its evolution and three fundamental dilemmas. *L'Europe en formation*, 381(3), pp. 9–24. https://doi.org/10.3917/eufor.381.0009
143. MARKS, G., HOOGHE, L., & BLANK, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. Journal of Common Market Studies, 34(3), pp. 341–378. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x
144. MARTINELLI, A., & CAVALLI, A. (2020). The political-institutional architecture of the European Union. In European society, pp. 207–232. Brill. https://doi.org/10.1163/9789004351776_012
145. MEDEIROS, E. (2016). Is there a rise of the territorial dimension in the EU Cohesion Policy? Finisterra, 51(103), pp. 89–112. https://doi.org/10.18055/Finis7940
146. MEDEIROS, E., SCOTT, J., FERREIRA, R., BOIJMANS, P., VERSCHELDE, N., GUILLERMO-RAMÍREZ, M., GYULA, O., PEYRONY, J., & SOARES, A. (2024). European territorial cooperation towards territorial cohesion? *Regional Studies*, 58(8), pp. 1518–1529. https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2226698
147. MEDEIROS, E., ZAUCHA, J., & CIOŁEK, D. (2023). Measuring territorial

cohesion trends in Europe: A correlation with EU Cohesion Policy. European Planning Studies, 31(9), pp. 1868–1884. https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2143713

148. MERTENS, P., & UNFRIED, M. (2024). Dossier 1: European cross-border impact assessment and cohesion policy for border regions. In: *Cross-Border Impact Assessment* 2024. ITEM, Maastricht University.
149. MILWARD, A. S. (1992). The European rescue of the nation-state. Routledge. https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781134606313_A24624628/preview-9781134606313_A24624628.pdf
150. Ministers responsible for Spatial Planning, Territorial Development and/or Territorial Cohesion. (2020). *Territorial Agenda 2030: A future for all places*. https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jun2021_en.pdf
151. Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. (2026, 1 ianuarie). Anul 2026 aduce Moldova mai aproape de Uniunea Europeană: roaming la tarife naționale în UE. https://mfa.gov.md/ro/node/5775
152. MONAR, J. (2012). The external dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon. Swedish Institute for European Policy Studies, *Report 2012:1*.
153. MORARI, C. (2016). EU role in the Republic of Moldova European integration within Eastern Partnership. *CES Working Papers*, 8(3), pp. 410–425. https://hdl.handle.net/10419/198470
154. MORARI, C. (2016). European integration of the Republic of Moldova at present time: Realities and tendencies. In: *Țările post-sovietice între UE și Federația Rusă – analiza circumstanțelor specifice și tendințelor politice*, pp. 171–178. CEP USM. https://msuir.usm.md/handle/123456789/7787
155. MORAVCSIK, A. (1998). The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht. Cornell University Press. https://books.google.md/books/about/The_Choice_for_Europe.html?id=iNuxaIMPl1UC&redir_esc=y
156. MOSLEY, H. G. (1990). The social dimension of European integration. *International Labour Review*, 129(2), pp. 147–164. https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/journalArticle/The-social-dimension-of-European-integration/995274870602676
157. MUIR, E. (2023). An introduction to the EU legal order. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108757317
158. MURAVIOV, V. (2019). Principles and values of the European Union as a legal basis for European integration. *European Studies: The Review of European Law, Economics and Politics,* 6(1), pp. 73–94. https://doi.org/10.2478/eustu-2022-0029

159. ORRÙ, E. (2022). Freedom, security and justice in the European Union: A short genealogy of the "Security Union". *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, 11(1), pp. 143–162. https://doi.org/10.1285/i22808949a11n1p143
160. PANAGIOTIDOU, G. A. (2025). A behavioral algorithm for European integration: Insights from youth attitudes across the EU. *Societies*, 15(9), Article 256. https://doi.org/10.3390/soc15090256
161. PANTIĆ, N., GIALDINI, C., PACKWOOD, H., & VIRY, G. (2025). A matrix of educational policies to support migrant students across Europe. *European Educational Research Journal*, 24(5), pp. 571–590. https://doi.org/10.1177/14749041251337233
162. PAPAGEORGIOU, P., DERMATIS, Z., KOMNINOS, D., ANASTASIOU, A., & KILINTZIS, P. (2026). Monitoring and evaluation of the degree of EU internal market integration based on GIS. *Journal of the Knowledge Economy*, 17, pp. 10505–10542. https://doi.org/10.1007/s13132-026-03217-x
163. PIERSON, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist analysis. Comparative Political Studies, 29(2), pp. 123–163. https://doi.org/10.1177/0010414096029002001
164. PIRES, M. L. (2026). Rules and powers of EU economic governance. In: *The federal legality of EU economic governance,* pp. 39–60. T.M.C. Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-747-2_3
165. ROCHESKA, S., ANGELESKI, M., MILEVSKA, M., & KOSTOSKA, O. (2014). Territorial cohesion and regional development in the context of EU integration: The case of Macedonia. *Eastern Journal of European Studies*, 5(1), pp. 67–77.
166. SAURUGGER, S. (2014). Theoretical approaches to European integration. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-137-36724-2
167. SCHUMAN, R. (1950, May 9). The Schuman Declaration. European Union. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en
168. Serviciul Vamal al Republicii Moldova. (2025, 31 octombrie). De la 1 noiembrie 2025, Republica Moldova aplică procedura de tranzit comun (NCTS). https://customs.gov.md/en/articles/de-la-1-noiembrie-2025-republica-moldova-aplica-procedura-de-tranzit-comun-ncts-3149-ro
169. SMULDERS, B., & EISELE, K. (2012). Reflections on the institutional balance, the Community method and the interplay between jurisdictions after Lisbon (Research Paper in Law 04/2012). College of Europe. https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/researchpaper_4_2012_smulderseisele_final_0.pdf

170. SPOLAORE, E. (2013). What is European integration really about? A political guide for economists. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), pp. 125–144. https://doi.org/10.1257/jep.27.3.125
171. STAROŇOVÁ, K. (2017). Comparing the roles of regulatory oversight bodies in Central and Eastern European countries. *European Journal of Risk Regulation*, 8(4), pp. 723–742. https://doi.org/10.1017/err.2017.56
172. TARANENKO, I. V., MOSTOVA, A. D., MISHUSTINA, T. S., & STRELCHENKO, I. I. (2025). Synergy of digital transformation and the green transition as a driver of EU competitiveness: Lessons for Ukraine. *SWorldJournal*, 34(3), pp. 135–143. https://doi.org/10.30888/2663-5712.2025-34-03-077
173. URSU, V., URSU, D., & MOROȘAN, D. (2024). The advantages and challenges of the accession of the Republic of Moldova to the European Union. Social Science and Humanities Journal, 8(2), pp. 34478–34483. https://doi.org/10.18535/sshj.v8i02.926
174. VANHOONACKER-KORMOSS, S. (2024). The making of the European Union. In M. Segers & S. Van Hecke (Eds.), The Cambridge history of the European Union, Vol. 2, pp. 93–117. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108781480.004
175. von BOGDANDY, A. (2010). Founding principles of EU law: A theoretical and doctrinal sketch. Revus, 12, pp. 35–56. https://doi.org/10.4000/revus.131
176. WESSEL, R. A. (2022). General principles in EU common foreign and security policy. In K. S. Ziegler, P. J. Neuvonen, & V. Moreno-Lax (Eds.), *Research handbook on general principles in EU law: Constructing legal orders in Europe*, pp. 607–624. Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781784712389.00048
177. WESSEL, R. A., ANTTILA, E., OBENHEIMER, H., & URSU, A. (2021). The future of EU foreign, security and defence policy: Assessing legal options for improvement. *European Law Journal*, 26(5–6), pp. 371–390. https://doi.org/10.1111/eulj.12405
178. WESSELS, W. (2012). The Maastricht Treaty and the European Council: The history of an institutional evolution. *Journal of European Integration*, 34(7), pp. 753–767. https://doi.org/10.1080/07036337.2012.726013
179. ZARDO, F., & SLOMINSKI, P. (2025). Governing the area of freedom, security, and justice. In S. Lucarelli & J. Sperling (Eds.), *Handbook of European Union governance*, pp. 114–126. Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781803925189.00019

Liliana BENIUC **Victor JUC**

INTEGRARE EUROPEANĂ

Note de curs

la disciplina

Asistență computerizată – *Maria Bondari*

Bun de tipar 2026. Formatul 70x100 $^{1}/_{12}$.
Coli de tipar 40,0. Coli editoriale 34,0.
Comanda 112/26. Tiraj 15 ex.

Editura USM
str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009
e-mail: *editurausm@gmail.com*