

DREPTUL COMUNITAR PRIMAR ȘI DERIVAT

Dundev Gheorghe
Director – Oficiul prefectural Tecuci

Abstract

The foundation Treaties of the European Communities i.e. the European Coal and Steel Treaty, the European Atomic Energy Treaty and the European Economic Treaty together with the various Annexes and Protocols attached to them are a primary source of European Union law.

Secondary legislation is based on the treaties and may take the following form: regulations, directives, decisions, recommendations and opinions.

1. Dreptul comunitar primar sau originar

Dreptul comunitar primar este constituit din normele juridice înscrise în tratatele care au creat C.E.C.O., C.E.E. și C.E.E.A. Aceste tratate constitutive ale Comunităților Europene au fost calificate ca fiind tratate-lege pentru C.E.C.O. și C.E.E.A. și tratate-cadru pentru C.E.E., acestea fiind amendate și completate pe parcursul timpului de o serie de protocoale și diferite anexe, toate cu valoare juridică obligatorie, asemenea tratatelor de bază.

Profesorul Nicolae Popa observă că „Dreptul comunitar originar își are izvoarele, mai întâi, în tratatele constitutive – Tratatul de la Paris, Tratatul de la Roma – apoi în tratatele și acordurile care au modificat sau adaptat pe cele constitutive și, în sfârșit, în protocoalele și convențiile pe care Curtea de Justiție le definește ca având forță imperativă”¹.

Tratatele constitutive au un caracter fundamental, într-o enumerare cronologică distingând:

- Tratatul stabilind Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului²;
- Tratatul stabilind Comunitatea Economică Europeană³;
- Tratatul privind instituirea Comunității Europene a Energiei Atomice⁴;
- Tratatul instituind un Consiliu Unic și o Comisie Unică pentru Comunitățile Europene⁵;

Acest Tratat este cunoscut și sub denumirea de Tratatul de fuziune deoarece a prevăzut unificarea și unicitatea instituțiilor celor trei Comunități: C.E.C.O., C.E.E., C.E.E.A.

Textul acestui Tratat nu se referă la Parlamentul European și la Curtea de Justiție a Comunităților Europene, deoarece, chiar din momentul instituirii celor trei Comunități, atât Parlamentul cât și Curtea erau instituții comune.

- Tratatul bugetare ale Comunităților Europene⁶ care au adus modificări tratatelor constitutive, în special în privința procedurii bugetare, competenței Parlamentului și controlului bugetar;
- decizia privind resursele proprii din 21 aprilie 1970;
- decizia cu privire la alegerea reprezentanților în Adunare prin sufragiu universal direct și Actul anexat integral Tratatului de la Amsterdam⁷;

¹ Nicolae Popa, *Teoria Generală a Dreptului*, Editura Actami, București, 1996, p. 90

² semnat la Paris la 18 aprilie 1951 și intrat în vigoare la 25 iulie 1952

³ semnat la Roma la 25 martie 1957 și intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958

⁴ semnat la Roma la 25 martie 1957 și intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958

⁵ semnat la 8 aprilie 1965 și intrat în vigoare la 1 iulie 1967

⁶ Tratatul de la Luxemburg de la 22 aprilie 1970 și Tratatul de la Bruxelles din 22 iulie 1975, intrat în vigoare la 1 iunie 1977

⁷ Art. 190, *Tratatul Comunității Europene*

- Tratatul privind instituirea unei Uniuni Europene, negociat la Conferința Interguvernamentală de la Maastricht, în cursul căreia s-a convenit includerea celor două tratate, respectiv Tratatul Uniunii Europene și Tratatul Comunității Europene, care cuprindea tratatele originare, cu modificările ce li s-au adus pe parcursul anilor, precum și a unor elemente noi, privind instituțiile europene și evoluția lor;
- Tratatul și acordurile de aderare care au adus unele modificări actelor constitutive, cum a fost cazul Tratatului și actului de aderare al Danemarcei, Irlandei și Marii Britanii, al Greciei, al Spaniei și Portugaliei.
- Actul Unic European⁸ prezintă o importanță deosebită pentru structurarea Uniunii Europene, prin dispozițiile acestuia fiind extinse competențele Comunităților Europene; Importanța Actului Unic European este dată de dispozițiile sale, prin care stipula:
 - extinderea votului cu majoritate calificată;
 - recunoașterea oficială a Consiliului European; Actul Unic European a statuat denumirea de „Parlament European”, pe care l-a asociat activității legislative, prin procedura de cooperare cu Consiliul și Comisia Europeană;
 - crearea Tribunalului de Primă Instanță, ceea ce a reprezentat un pas important în „reforma instituțiilor europene”⁹.

Tratatul constitutive au funcția unei constituții în fiecare din cele trei comunități, în măsura în care ele prevăd instituții cărora le atribuie puteri și între care fixează raporturi și datorită faptului că operează un partaj de competență și de puteri între instituțiile Comunităților Europene și statele membre. Curtea de Justiție Europeană a utilizat totuși formula „carta constituțională de bază”¹⁰.

Deși fiecare dintre aceste tratate își păstrează specificitatea proprie, ele au o structură comparabilă: un preambul, dispoziții cu caracter introductiv, dispoziții cu caracter instituțional, clauze materiale generale și finale.

Tratatul constitutive au un loc prioritar în sistemul izvoarelor dreptului comunitar, impunându-se tuturor subiectelor de drept comunitar și nefăcând obiectul niciunui control contencios sau derogări neautorizate de ele.

Aceste Tratatul prevalează asupra tuturor actelor de drept comunitar derivat. Există variate căi de drept care permit punerea în cauză a actelor ce nu recunosc această prioritate. Tribunalul de Primă Instanță al Comunității Europene a precizat că „în ceea ce privește principiile care guvernează ierarhia normelor, acordarea unui scutiri prin intermediul unui act de drept derivat nu ar putea, în afara oricărei dispoziții a tratatului care o autorizează, să deroge de la o dispoziție din tratat”¹¹.

Fiecare dintre cele trei tratate are un obiect dublu:

- crearea unei piețe comune, sectorială sau generală;
- instituirea unui mecanism internațional însărcinat să gestioneze această piață.

Astfel, în conținutul Tratatelor există două categorii de dispoziții:

- dispoziții cu privire la reglementări pe plan economic;
- dispoziții cu privire la reglementări instituționale.

Necesitatea executării Tratatelor C.E.C.O. și C.E.E.A. se desprinde din faptul că aceste Tratatul cuprind reglementări economice mai dezvoltate.

Astfel cum am menționat anterior, aceste tratate sunt tratate-lege, spre deosebire de tratatul C.E.E., care este un tratat-cadru, acesta din urmă definind obiectivele, precizând principiile și regulile cărora instituțiile comunitare trebuie să li se supună și asigurându-le funcționarea.

2. Dreptul comunitar derivat

Sediul principal al materiei este art. 249 al Tratatului Comunității Europene, care prevede:

⁸ semnat la 28 februarie 1968

⁹ Dumitru Mazilu, *Integrare europeană – Drept comunitar și instituții europene*, Editura Lumina Lex, București, 2004, p. 71

¹⁰ C.J.C.E. 23 aprilie 1986, *Parti ecologiste. Les Verts/Parlament Europeenes*, off. 294/83, Rec. p. 1339, aviz. C-V91, din 14 decembrie 1991, EEE, Rec. p. 1.6079

¹¹ C.J.C.E. 23 februarie 1988, *Regatul Unit/Consiliu*, off. 68/86, Rec. p. 855

„Pentru îndeplinirea misiunii lor și în condițiile prevăzute de prezentul tratat, Parlamentul European împreună cu Consiliul, Consiliul și Comisia adoptă regulamente și directive, iau decizii și formulează recomandări sau avize”.

În tratatele originare mai sunt prevăzute și alte acte juridice, spre exemplu deliberări sau programe generale, acestea din urmă având caracter politic în general. Din punct de vedere juridic aceste acte trebuie să facă parte din categoria regulamentelor, deciziilor și directivelor¹².

Dreptul instituțional comunitar derivat este format din norme cuprinse în acte emise de instituțiile comunitare constituite prin dispozițiile din tratate. Este derivat deoarece ansamblul de acte care îl constituie este subordonat dispozițiilor din tratate de la care nu pot deroga. Instituțiile comunitare sunt abilitate să emită astfel de acte, numai dacă acestea sunt necesare aducerii la îndeplinire a obiectivelor lor și numai în măsura în care tratatele le-o permit¹³.

Dreptul secundar nu poate contraveni dreptului primar, în caz contrar acesta va fi lipsit de efecte juridice. De asemenea, dreptul derivat trebuie să fie conform obiectivelor fundamentale, generale ale Comunităților Europene cât și obiectivelor cu caractere specifice care sunt înfăptuite prin intermediul diverselor politici comunitare și care pot fi deduse prin interpretare. Aceste obiective trebuie să fie conforme principiilor generale ale dreptului comunitar¹⁴.

Natura juridică a actelor din categoria surselor dreptului derivat nu este dată de denumirea acestora, ci de conținutul lor. Astfel, Curtea de Justiție Europeană poate să procedeze la „recalificarea actului” sau la invalidarea acestuia dacă nu s-a respectat procedura de adoptare, conform cu natura sa reală¹⁵.

În ipoteza în care tratatul prevede adoptarea unui anumit tip de act, în legătură cu un anumit domeniu ce urmează a fi reglementat, instituția care îl adoptă este obligată să se conformeze, iar în celelalte situații denumirea actului care urmează a fi adoptat este lăsată la latitudinea instituției.

Adoptarea fiecărui act normativ de către organele comunitare trebuie să fie motivată, fiind considerată viciu de formă nu doar în cazul în care lipsește motivația, ci și atunci când aceasta este insuficientă.

Caracteristica principală a normelor de drept secundar este că se bazează, își au temeiul în tratatele constitutive, în sensul că pot fi create doar în domeniile prevăzute de tratate pentru realizarea scopurilor stabilite de către instituțiile desemnate în acest sens în tratate cu respectarea procedurii prevăzute de tratate.

În literatura de specialitate a fost exprimată opinia potrivit căreia „actele instituțiilor comunitare constituie sursa cea mai importantă a dreptului comunitar”¹⁶.

Concluzia ce se desprinde din cele relatate este că între dreptul comunitar primar și cel secundar nu poate exista coliziune, deoarece, în caz contrar, dreptul secundar trebuie anulat sau revocat¹⁷.

Actele normative comunitare, care vor face obiectul analizei acestei lucrări, sunt: regulamentele, directivele, deciziile, recomandările, avizele.

Tratatele constitutive ale Comunității Europene enumeră actele emise de instituțiile comunitare:

- Tratatul C.E.E.A. prevede cinci feluri de acte: regulamente, directive, decizii generale și individuale, recomandări sau avize. Aceste tipuri sunt prevăzute și de Tratatul C.E.E.;
- Tratatul C.E.C.O. înscrie doar trei acte, respectiv: deciziile generale, recomandările și avizele;

Actele emise de instituțiile comunitare sunt reduse la patru tipuri prin Nomenclatorul comun, astfel:

- deciziile generale C.E.C.O. și directivele C.E.E. și C.E.E.A.;

¹² Phillipp Manin, *Les communautés européennes, L' Union européenne, Droit institutionnel*, Paris, Editura A. Pedone, 1993, p. 226

¹³ Irina Moroianu Zlătescu, Radu C. Demetrescu, *Prolegomene la un drept instituțional comunitar*, Editura Economică, București, 2003, p. 142

¹⁴ Marin Voicu, *Drept Comunitar – Teorie și jurisprudență*, Editura Ex Ponto, Constanța, p.15

¹⁵ Viorel Marcu, *Drept instituțional comunitar*, Editura Lumina Lex, București, 2001, p.109

¹⁶ Viorel Marcu, *Drept instituțional comunitar*, Editura Nora, 1994, p. 91

¹⁷ Gyula Fabian, *Drept instituțional comunitar*, Editura Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2004, p. 126

- deciziile negenerale C.E.C.O. și deciziile C.E.E. și C.E.E.A.;
- avizele C.E.C.O. și avizele și recomandările C.E.E. și C.E.E.A.

Această nomenclatură este bazată pe diferențierea între diferitele categorii de acte după asemănarea noțiunilor dar și pe identitatea de regim¹⁸.

2.1. Regulamentele C.E.E. și EURATOM

Aceste acte reprezintă principalul izvor al dreptului comunitar derivat, fiind acte cu forță generală, obligatorii și aplicabile direct în fiecare stat comunitar.

Caracterul obligatoriu al regulamentelor derivă din prevederile Tratatului Comunității Europene, potrivit cărora: „Regulamentul are aplicabilitate generală. El este obligatoriu în toate elementele sale și este direct aplicabil în toate statele membre”.

Regulamentul a fost definit ca fiind un act care stabilește principii normative cu caracter general, obligatoriu și aplicat direct în toate elementele sale țărilor membre¹⁹.

Puterea normativă a regulamentului precum și a tuturor actelor care îl însoțesc este completă, adică este obligatorie în toate elementele sale, obligând toate statele membre, instituțiile comunitare, cetățenii comunitari să respecte stipulațiile sale, fără rezerva aplicării incomplete sau selective a dispozițiilor sale.

O altă calitate deosebită a regulamentelor este cea prevăzută în tratatele de la Roma, care constă în faptul că aceste acte sunt direct aplicabile în orice stat membru. Prin aplicare directă înțelegem că aceasta este și imediată, regulamentele devenind în mod automat valide în ordinea juridică a statelor membre, fără a fi necesare măsuri speciale (publicare sau încorporare în dreptul național).

Din aplicarea directă a regulamentelor decurge efectul direct, care constă în aptitudinea acestora de a da naștere obligațiilor și drepturilor pe care le introduc în patrimoniul juridic al persoanelor fizice sau juridice pe care le protejează²⁰.

Statele membre semnatare ale tratatelor constitutive ale Comunității Europene au obligația de a respecta efectul direct al regulamentelor, aceasta fiind o condiție indispensabilă pentru aplicarea unitară și simultană a regulamentelor comunitare în întreaga Comunitate.

În vederea executării regulamentelor, statele membre pot adopta măsuri adecvate, fiind obligate în acest sens, fără ca aceste măsuri să împiedice executarea prevederilor regulamentului²¹.

Regulamentele pot fi clasificate în: **regulamente de bază**, care sunt adoptate de către Consiliu sau Comisie în aplicarea directă a unei dispoziții din tratat și se referă la elementele de bază a legislației pe care o vor crea și **regulamente de execuție**, care sunt adoptate de către Comisie numai pentru executarea regulamentelor de bază, de la care nu pot deroga decât dacă Consiliul prevede această posibilitate în mod expres și dacă derogarea nu va avea ca efect denaturarea textului ierarhic superior.

2.2. Directivele

„Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat în ceea ce privește rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în privința formei și mijloacelor pentru atingerea rezultatului”²².

Directivele leagă orice stat membru destinat cu privire la rezultatul ce trebuie atins, lăsând instanțelor naționale competența cu privire la formă și mijloace²³.

Aceste acte normative impun rezultate și lasă, în principiu, destinatarilor lor competența în ceea ce privește forma și mijloacele pentru a le atinge rezultatele în termenele fixate.

Alegerea formelor și modalităților de a realiza directiva este lăsată la latitudinea statelor destinate. Astfel, directiva este o formă a legislației derivate, cu două trepte de aplicare, atât la nivel

¹⁸ I. M. Zlătescu, R.C. Demetrescu, op. cit. p.142

¹⁹ C.J.C.E. 1958, Aff. 13/57, Rec 1958, p.126

²⁰ C.J.C.E., 14 decembrie 1971, Aff. 43/71, Rec. 1971, p. 1039

²¹ Erno Varnay, Papp Monika, *Az Europai Unio joga*, KJK-KERSZOV jovi es Uzleti Kiado, Budapest, 2002, p. 158, citat de Fabian Gyula, op. cit., p.129

²² Art. 249 al Tratatului Comunității Europene

²³ Art. 189 al.3 al Tratatului C.E.E., art. 161 al Tratatului C.E.E.A., art. 14 al Tratatului C.E.C.O.

comunitar, cât și la nivel național, unde apare ca instrument de colaborare între acestea.

Ca izvor de drept comunitar, directiva înseamnă un compromis între nevoia de legiferare existentă la nivel de Comunitate și suveranitatea statală, creând o obligație de legiferare pentru statele destinate, obligație ce rezultă, pe de o parte, din prevederile art. 249 al Tratatului Comunității Europene, iar pe de altă parte din „clauza de loialitate” prevăzută de art. 10 din Tratat, potrivit căreia: „Statele membre iau toate măsurile generale sau particulare adecvate ca să asigure îndeplinirea obligațiilor care decurg din prezentul tratat sau rezultă din actele instituțiilor Comunității. Ele facilitează îndeplinirea sarcinilor Comunității. Statele membre se abțin de la orice măsură susceptibilă să pună în pericol atingerea scopurilor prezentului tratat”.

În jurisprudența sa anterioară, Curtea a statuat că un stat membru care nu a luat la termen măsurile de executare ale directivei nu poate opune indivizilor nepreluarea directivei, oricine putându-se prevala de prevederile unei directive nepreluate la termen față de toate prevederile naționale neconforme cu directiva²⁴.

Intrarea în vigoare a directivelor nu este ținută de publicarea prealabilă în Jurnalul Oficial al Comunității Europene, dar este condiționată de modificarea destinatariilor asupra adoptării ei.

Asemenea regulamentelor și în cazul directivelor există o ierarhie între directivele de bază și directivele de executare, acestea putând fi fondate pe regulamentele de bază.

Directivele interne nu pot fi considerate ca reguli de drept ce trebuie să fie respectate de cei din administrație, aceasta neputând să se îndepărteze de aceste directive, fără să își expună motivele.

2.3. Deciziile

Decizia a fost definită ca fiind un act cu forță juridică obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii pe care îi desemnează, aceștia având doar facultatea de a alege forma juridică a aplicării ei în ordinea juridică internă.

O caracteristică importantă a deciziei este caracterul individual al acesteia, deoarece se adresează unor destinatari individualizați sau individualizabili și se referă la o anumită stare de fapt concretă.

Prin efectul direct al deciziei se înțelege că aceasta creează drepturi în beneficiul particularilor, în măsura în care nu lasă destinatarului nici o marjă de apreciere discreționară în ceea ce privește executarea sa.

Decizia intră în vigoare la 20 de zile de la publicarea sa în J.O.C.E. sau prin notificarea destinatariilor, de regulă în ziua comunicării care va avea loc și în situația în care decizia a fost publicată datorită importanței sale în J.O.C.E. Excepție de la această regulă este situația în care publicarea deciziilor adoptate prin procedura codeciziei este obligatorie, caz în care decizia intră în vigoare fie la data prevăzută de ea, fie la 20 de zile de la publicare²⁵.

Clasificarea deciziilor în cele care privesc statele membre și cele care vizează particularii este dată de destinatarii lor. De asemenea, deciziile mai pot fi clasificate și în funcție de instanțele cărora li se adresează, Consiliu sau Comisie.

Deciziile trebuie motivate în mod clar și pertinent, iar cele care se bazează pe o practică constantă, pot fi motivate și sumar²⁶.

2.4. Recomandările și avizele

Aceste acte de drept comunitar derivat sunt caracterizate prin aceea că nu au forță juridică obligatorie, solicitând doar adoptarea unei anumite conduite de către statele comunitare. Absența forței obligatorii nu înseamnă faptul că aceste acte sunt irelevante din punct de vedere juridic și nu exclude posibilitatea producerii unor efecte juridice.

Avizul a fost definit ca fiind expresia, exprimarea unei păreri asupra unei probleme date.

Recomandarea a fost definită ca fiind un instrument de acțiune indirectă ce urmărește apropierea legislațiilor și care nu diferă de directivă decât prin absența forței obligatorii.

Astfel, caracteristic acestor acte este rolul de apropiere a legislațiilor naționale pe care îl

²⁵ Art. 251 și art. 254 din *Tratatul Comunității Europene*

²⁶ Viorel Marcu, op. cit., p.112

îndeplinesc, constituind un mijloc pentru instituțiile europene de a-și exprima o opinie, de a da o informație sau de a anunța texte constrângătoare²⁷.

Părinții fondatori ai Comunităților Europene au conferit avizelor și recomandărilor comunitară o semnificație morală și politică, având în vedere statutul acestor instituții care au o viziune de ansamblu asupra problemelor europene.

Unele avize ale Consiliului European și ale Parlamentului European prezintă o anumită forță juridică. Avizele și recomandările reprezintă punctul de vedere al instituției comunitare în cauză și nu reflectă, de regulă, poziția organelor comunitare în ansamblul lor²⁸.

Bibliografie:

1. Nicolae Popa, *Teoria Generală a Dreptului*, Editura Actami, București, 1996
2. Dumitru Mazilu, *Integrare europeană – Drept comunitar și instituții europene*, Editura Lumina Lex, București, 2004
3. Irina Moroianu Zlătescu, Radu C. Demetrescu, *Prolegomene la un drept instituțional comunitar*, Editura Economică, București, 2003
4. Voicu, *Drept Comunitar – Teorie și jurisprudență*, Editura Ex Ponto, Constanța
5. Viorel Marcu, *Dept instituțional comunitar*, Editura Lumina Lex, București, 2001
6. Viorel Marcu, *Drept instituțional comunitar*, Editura Nora, 1994
7. Gyula Fabian, *Drept instituțional comunitar*, Editura Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2004
8. Phillipp Manin, *Les communautés europeennes, L' Union européenne, Droit institutional*, Paris, Editura A. Pedone, 1993

²⁷ Augustin Fuerea, op. cit., p. 132

²⁸ Dumitru Mazilu, op. cit., p. 77