



## SURSELE ȘI DOMENIUL DE APLICARE ALE DREPTULUI UNIUNII EUROPENE

Uniunea Europeană are personalitate juridică și, prin urmare, dispune de propria sa ordine juridică, distinctă de cea internațională. În plus, legislația Uniunii Europene are efect direct sau indirect asupra legislației statelor sale membre și devine parte integrantă din sistemul juridic al fiecărui stat membru. Uniunea Europeană constituie în sine un izvor de drept. În general, ordinea juridică este divizată în legislația primară (tratatele și principiile generale de drept), legislația secundară (bazată pe tratate) și dreptul complementar.

### SURSE ALE DREPTULUI UNIUNII ȘI IERARHIA ACESTORA

- Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE); Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE); și protocoalele la acestea (la tratate sunt anexate 37 de protocoale, 2 anexe și 65 de declarații, care aduc precizări, fără a fi încorporate în textul juridic propriu-zis) [1.1.5](#);
- Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [4.1.2](#).
- Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (Euratom) este în continuare în vigoare, ca tratat separat.
- Acordurile internaționale [5.2.1](#);
- Principiile generale ale dreptului Uniunii,
- Legislația secundară.

Tratatele și principiile generale sunt în vârful ierarhiei și reprezintă legislația primară. În urma intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009, Carta drepturilor fundamentale are aceeași valoare. Acordurile internaționale încheiate de Uniunea Europeană sunt subordonate legislației primare. La un rang inferior, se situează legislația secundară: aceste norme sunt valide doar dacă sunt conforme cu actele și acordurile care prevalează asupra lor.

### OBIECTIVE

Instaurarea unui cadru juridic al Uniunii care să permită realizarea obiectivelor stabilite în tratate.



## SURSE ALE DREPTULUI UNIUNII EUROPENE

A. Dreptul primar al Uniunii Europene [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

B. Legislația secundară a Uniunii Europene

### 1. Generalități

Actele juridice ale Uniunii sunt enumerate la articolul 288 din TFUE. Aceste acte sunt: regulamentul, directiva, decizia, recomandarea și avizul. Instituțiile Uniunii pot adopta astfel de acte juridice doar dacă o dispoziție a tratatelor le conferă competență în acest sens. Principiul atribuirii, care reglementează delimitarea competențelor Uniunii, este consacrat în mod explicit de articolul 5 alineatul (1) din TUE. TFEU precizează sfera de aplicare a competențelor Uniunii, clasificându-le în trei categorii, respectiv competențe exclusive (articolul 3), competențe partajate (articolul 4) și competențe de sprijin (articolul 6), în temeiul cărora UE adoptă măsuri de sprijin sau de completare a politicilor statelor membre. Listele domeniilor care țin de fiecare dintre cele trei categorii de competențe ale Uniunii sunt prezentate la articolele 3, 4 și 6 din TFUE. Dacă nu dispun de competențele necesare pentru a atinge unul dintre obiectivele prevăzute de tratate, instituțiile pot aplica dispozițiile de la articolul 352 din TFUE și, astfel, pot adopta „măsuri adecvate”.

Instituțiile adoptă doar instrumentele juridice enumerate la articolul 288 din TFUE. Singurele excepții rămân politicile externe, de securitate și de apărare comune, cărora li se aplică în continuare metoda interguvernamentală. În acest domeniu, strategiile comune, acțiunile comune și pozițiile comune au fost înlocuite cu „orientările generale” și cu „Deciziile care definesc” acțiunile și pozițiile care trebuie adoptate de Uniune, precum și modalitățile de punere în aplicare a acestora (articolul 25 din TUE).

Există, de asemenea, diverse forme de acțiune, cum ar fi recomandările, comunicările și actele privind organizarea și funcționarea instituțiilor (inclusiv acordurile interinstituționale), ale căror denumiri, structură și efecte juridice decurg din diverse dispoziții ale tratatelor sau din norme adoptate în temeiul acestora.

### 2. Ierarhia legislației secundare a Uniunii

Ierarhia legislației secundare — actele legislative, actele delegate și actele de punere în aplicare — este stabilită la articolele 289, 290 și 291 din TFUE. Sunt definite ca acte legislative actele juridice adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, ordinară sau specială. În schimb, actele delegate sunt acte fără caracter legislativ cu aplicabilitate generală, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale unui act legislativ. Competența de a adopta aceste acte poate fi delegată Comisiei de către legiuitor (Parlament și Consiliu). Actul legislativ delimitează obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării competenței, precum și, dacă este cazul, proceduri de urgență. În plus, legiuitorul stabilește condițiile în care se face delegarea competenței, care pot include dreptul de revocare a delegării sau dreptul de a formula obiecțiuni.

Actele de punere în aplicare sunt, în general, adoptate de Comisie, căreia îi este conferită competența de punere în aplicare prin acte obligatorii din punct de vedere juridic care necesită condiții uniforme de punere în aplicare. Actele de punere în



aplicare sunt adoptate de către Consiliu în cazuri specifice, justificate corespunzător, și numai în domeniul politicii externe și de securitate comune. În cazul în care actul de bază este adoptat prin procedura legislativă ordinară, Parlamentul European sau Consiliul pot aduce oricând la cunoștință Comisiei faptul că apreciază că un proiect de act de punere în aplicare depășește competențele de executare prevăzute de actul de bază. În acest caz, Comisia trebuie să revadă proiectul de act în discuție.

### **3. Diferitele instrumente juridice care țin de legislația secundară a Uniunii**

#### **a. Regulamentul**

Regulamentul are un domeniu de aplicare general, este obligatoriu în toate elementele sale, se aplică direct în statele membre și trebuie respectat integral de cei cărora li se aplică (persoane private, state membre, instituții ale Uniunii). Regulamentul se aplică direct în toate statele membre încă de la intrarea sa în vigoare, fără a fi necesar un act de transpunere la nivel național. Regulamentul intră în vigoare la data prevăzută în cadrul acestuia sau, în absența unei prevederi în acest sens, în a douăzecea zi de la publicarea sa în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Regulamentul urmărește asigurarea aplicării uniforme a dreptului Uniunii în toate statele membre. De asemenea, o consecință a regulamentului este aceea de a face inaplicabile normele naționale incompatibile cu clauzele materiale pe care le conține acesta.

#### **b. Directiva**

Directiva are caracter obligatoriu pentru statele membre destinate (unul singur, mai multe sau totalitatea acestora) în ceea ce privește rezultatul care trebuie atins, dar lasă autoritățile naționale să aleagă forma și metodele. Legiuitorul național trebuie să adopte un act de transpunere sau o „măsură națională de punere în aplicare” în dreptul intern, care adaptează legislația națională conform obiectivelor definite în directivă. Cetățeanului nu i se conferă drepturi și nici nu i se impun obligații decât după ce a fost adoptat actul de transpunere a directivei. Statele membre dispun, pentru transpunere, de o anumită flexibilitate care le permite să țină cont de specificul național. Transpunerea trebuie să se efectueze în termenul stabilit de directivă. Atunci când transpun directivele, statele membre garantează efectul util al dreptului Uniunii, conform principiului cooperării loiale consacrat de articolul 4 alineatul (3) din TUE.

În principiu, Directivele nu sunt direct aplicabile, dar Curtea de Justiție a Uniunii Europene a hotărât totuși că anumite dispoziții ale unei directive ar putea, în mod excepțional, să producă efecte directe într-un stat membru, chiar dacă acesta nu a adoptat încă vreun act de transpunere, dacă se reunesc următoarele condiții: (a) transpunerea în dreptul intern nu a avut loc sau s-a efectuat incorect; (b) dispozițiile Directivei sunt imperative și suficient de clare și precise și (c) dispozițiile Directivei conferă drepturi persoanelor.

Atunci când sunt reunite aceste condiții, o persoană poate să invoce dispoziția în cauză în fața autorității publice. Chiar dacă o dispoziție nu acordă niciun drept persoanelor și, astfel, sunt reunite doar prima și a doua condiție, autoritățile statului membru au obligația juridică de a ține seama de Directiva netranspusă. Jurisprudența menționată mai sus se sprijină, în principal, pe argumentele efectului util, al reprimării



comportamentelor contrare tratatului și al protecției juridice. În schimb, o persoană nu poate să invoce direct, împotriva unei alte persoane (efect numit „orizontal”), efectul direct al unei directive netranspuse Cauza C-91/92 Faccini Dori, Culegerea de jurisprudență, p. I-3325 și următoarele, punctul 25).

Conform jurisprudenței Curții (cauza Francovich, cauzele conexe C-6/90 și C-9/90), o persoană poate să ceară repararea unui prejudiciu suferit unui stat membru care nu respectă dreptul Uniunii. Dacă este vorba despre o directivă netranspusă sau transpusă incorect, această acțiune este posibilă dacă: (a) Directiva are drept scop să confere drepturi persoanelor; (b) conținutul drepturilor poate fi identificat pe baza dispozițiilor Directivei și (c) există o legătură de cauzalitate între nerespectarea obligației de a transpune Directiva și prejudiciul suferit de părțile lezate. Responsabilitatea statului membru poate fi angajată fără a fi necesar să se demonstreze vreo greșeală a acestuia.

#### **c. Decizii, recomandări și avize**

Decizia este obligatorie în toate elementele sale. Atunci când precizează care îi sunt destinatarii (state membre, persoane fizice sau juridice), o decizie este obligatorie doar pentru destinatarii menționați. Decizia se utilizează pentru soluționarea unor situații concrete, specifice anumitor destinatari. O persoană poate să își invoce drepturile acordate printr-o decizie adresată unui stat membru doar dacă acesta din urmă a adoptat un act de transpunere. Deciziile sunt aplicabile direct în aceleași condiții ca o directivă.

Recomandările și avizele nu creează niciun drept și nicio obligație pentru destinatari, dar pot furniza indicații cu privire la interpretarea și conținutul dreptului Uniunii.

#### **4. Dispoziții care reglementează competențele, procedurile, punerea în aplicare și executarea actelor juridice**

##### **a. Competență legislativă, drept de inițiativă și proceduri legislative: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) și [1.2.3](#)**

Parlamentul, Consiliul și Comisia sunt implicate într-o măsură mai mare sau mai mică în adoptarea legislației Uniunii, în funcție de temeiul juridic. Parlamentul îi poate solicita Comisiei să elaboreze propuneri pe care să le prezinte Parlamentului și Consiliului.

##### **b. Punerea în aplicare a legislației Uniunii**

În conformitate cu legislația primară, UE beneficiază doar de competențe de executare limitate, punerea în aplicare a legislației Uniunii intrând, în general, în competența statelor membre. De altfel, articolul 291 alineatul (1) din TFUE adaugă dispoziția că statele membre au obligația de a lua toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii. Atunci când sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, Comisia își exercită competența de executare conform articolului 291 alineatul (2) din TFUE.

##### **c. Alegerea tipului de act juridic**

În numeroase cazuri, tratatele impun forma actului juridic ce trebuie adoptat. Cu toate acestea, numeroase dispoziții nu sunt însoțite de recomandarea unui anumit tip de



act juridic. În aceste cazuri, articolul 296 alineatul (1) din TFUE stabilește că instituțiile trebuie să aleagă tipul actului de adoptat de la caz la caz, „cu respectarea procedurilor aplicabile și a principiului proporționalității”.

### C. Principiile generale ale dreptului Uniunii și drepturile fundamentale

În tratate există foarte puține referiri la principiile generale ale dreptului Uniunii. Aceste principii au fost dezvoltate în principal de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (securitate juridică, echilibru instituțional, așteptări legitime etc.). Tot jurisprudența Curții se află la originea recunoașterii drepturilor fundamentale ca principii generale de drept ale Uniunii. Aceste principii sunt consacrate acum prin articolul 6 alineatul (3) din TUE, care face trimitere la drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și cum decurg din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, precum și din Cartea drepturilor fundamentale a Uniunii Europene ([4.1.2.](#)).

### D. Acordurile internaționale încheiate de Uniunea Europeană

Uniunea poate încheia, în cadrul competențelor sale, acorduri internaționale cu țări terțe sau cu organizații internaționale [articolul 216 alineatul (1) din TFUE]. Aceste acorduri sunt obligatorii pentru Uniune și pentru statele membre. Ele fac parte integrantă din cadrul juridic al Uniunii [articolul 216 alineatul (2)].

## ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Articolul 14 alineatul (1) din TUE prevede că Parlamentul European exercită, împreună cu Consiliul, funcțiile legislative [prin procedura legislativă ordinară] și bugetară [prin procedura legislativă specială prevăzută la articolul 314 din TFUE]. De altfel, Parlamentul urmărește simplificarea procesului legislativ, ameliorarea calității de redactare a textelor juridice și impunerea unor sancțiuni mai eficace împotriva statelor membre care nu respectă dreptul Uniunii. Programul anual de lucru și programul legislativ al Comisiei prezintă prioritățile politice majore ale Comisiei și identifică acțiuni concrete, cu sau fără caracter legislativ, prin care să transpună în realitate prioritățile respective. Parlamentul are un rol important în elaborarea de noi acte legislative, deoarece examinează programul anual de lucru al Comisiei și precizează ce acte legislative consideră că ar trebui adoptate.

Deoarece a dobândit personalitate juridică, Uniunea poate încheia acum acorduri internaționale (articolul 218 din TFUE). Acordul Parlamentului European este necesar pentru toate acordurile încheiate în domeniul politicii comerciale comune și pentru toate domeniile ale căror politici se adoptă prin procedura legislativă ordinară [articolul 218 alineatul (6) litera (a) din TFUE]. Parlamentul a demonstrat deja că nu va ezita să își folosească dreptul de veto în cazul în care are motive serioase de îngrijorare. De exemplu, în 2012 [a respins Acordul comercial de combatere a contrafacerii](#) (ACTA).

Udo Bux  
05/2019

