



## LOCUL ȘI ROLUL IZVOARELOR DERIVATE ÎN DREPTUL UNIUNII EUROPENE: PERIOADA POST-LISABONA

Vasile CUCERESCU, *IRIM*

### **Rezumat**

*Legislația Uniunii Europene are un caracter distinct în sistemul de drept continental. Normele de drept european își găsesc consacrare în diverse izvoare juridice. Investigația transcende clasificarea clasică în surse scrise și nescrise, axându-se asupra categoriei izvoarelor derivate din triada ierarhică a izvoarelor de drept primar, secundar și complementar european. Sunt prezentate și analizate izvoarele derivate ale dreptului Uniunii Europene, reliefându-se locul și rolul acestora în sistemul dreptului european.*

**Cuvinte-cheie:** *drept european, izvor derivat, act unilateral, act tipic, regulament, directivă, decizie, aviz, recomandare, act atipic, rezoluție, concluzie, comunicare, declarație, carte albă, carte verde, act convențional, acord internațional, acord între state membre, acord interinstituțional.*

## THE PLACE AND THE ROLE OF DERIVED SOURCES IN THE EUROPEAN UNION LAW: POST-LISBON PERIOD

Vasile CUCERESCU, *IRIM*

### **Abstract**

*The European Union legislation has a distinct character in the continental system of law. European law norms find their inclusion in various legal sources. Investigation transcends traditional classification in written and unwritten sources, focusing on the category of derived sources from hierarchical triad of European primary, sec-*



*ondary and complementary sources. The sources of European Union law are presented and analysed, projecting their place and role in the system of European law.*

**Keywords:** *European law, derived source, unilateral act, typical act, regulation, directive, decision, opinion, recommendation, atypical act, resolution, conclusion, communication, declaration, white book, green book, conventional act, international agreement, agreement between Member States, interinstitutional agreement.*

**Introducere.** Dreptul Uniunii Europene este socotit în mod esențial un drept scris, fapt care nu a permis și nici nu a încurajat dezvoltarea cutumei ca izvor juridic. Cu toate acestea, se consideră că principiile generale ale dreptului sunt izvoare nescrise. Izvoarele dreptului Uniunii Europene desemnează ideea de sursă sau origine a dreptului european. Acestea s-au materializat în paralel cu evoluția integrării europene, în speță a integrării juridice.

Izvoarele dreptului Uniunii Europene se împart în izvoare materiale și formale. Prin izvoare materiale ale dreptului Uniunii Europene se înțeleg izvoarele care desemnează faptele europene de care norma juridică leagă nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice în cadrul procesului de integrare europeană. Pot constitui izvoare materiale ale dreptului Uniunii Europene doar faptele europene care fac obiectul reglementării normelor juridice. Prin izvoare formale ale dreptului Uniunii Europene se înțeleg izvoarele care exprimă forma pe care o îmbracă normele juridice elaborate de factorii competenți, domeniul de reglementare, ierarhia forței juridice a actelor normative, procedura de elaborare, întinderea normelor, producerea efectelor în spațiu, timp și asupra persoanelor.

Izvoarele dreptului Uniunii Europene sunt definite ca reprezentând „modalități specifice prin care regulile de conduită considerate necesare în structurile europene devin norme de drept prin acordul de voință al statelor membre” [5: 69]. Izvoarele dreptului Uniunii Europene rezultă din tratate, practica instituțiilor europene și a statelor membre, și din sistematizarea realizată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Izvoarele dreptului Uniunii Europene sunt de trei tipuri: izvoare primare, izvoare secundare și izvoare complementare. Excursul urmărește analiza izvoarelor derivate ale dreptului Uniunii Europene din perspectiva dezvoltării lor, inclusiv după Tratatul de la Lisabona. Izvoarele derivate ale dreptului Uniunii Europene reprezintă legislația cea mai bogată din cadrul surselor juridice europene, fapt care reclamă analiza lor continuă pentru o implementare corespunzătoare a normelor *aquis*-ului european.

**Metode utilizate.** În scopul realizării prezentei investigații se face apel



la sistemul de metode generale, individuale și particulare de cercetare, precum metoda istorică, descriptivă, deductivă, analitică, sintetică și comparativă.

**Prezentarea și analiza rezultatelor.** Izvoarele derivate (secundare) ale dreptului Uniunii Europene reprezintă actele adoptate în scopul aplicării prevederilor tratatului. Izvoarele derivate ale dreptului Uniunii Europene au caracter obligatoriu. Izvoarele derivate ale dreptului Uniunii Europene constituie actele unilaterale și actele convenționale.

**A) Actele unilaterale.** Actele unilaterale constituie legislația secundară care generează drepturi în virtutea voinței exclusive a instituțiilor europene. Doctrina distinge două categorii de acte unilaterale: acte care sunt și acte care nu sunt prevăzute de nomenclatură.

(1) *Actele expres enunțate (tipice)* în nomenclatura articolului 288 al *Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene* sunt: regulamentul, directiva, decizia, avizul și recomandarea.

Actele expres enunțate în articolul 288 al *Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene* sunt însoțite de definiții.

Regulamentul este actul cel mai eficient pus la dispoziția instituțiilor europene în calitate de instrument legislativ. Regulamentul reclamă voința autorității Uniunii Europene.

Potrivit definiției din tratat, regulamentul reprezintă actul cu aplicabilitate generală, obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil în fiecare stat membru al Uniunii Europene. Din definiție rezultă că regulamentul are trei caractere esențiale:

- *aplicabilitate generală* – regulamentul vizează categorii abstracte (generale) de persoane care nu pot fi identificate (distincte); Curtea de Justiție a Uniunii Europene a precizat că este regulament și actul care se adresează unor cercuri de categorii de persoane chiar dacă se putea stabili în momentul publicării numărul și identitatea destinatarilor la care se referă;

- *obligatoriu în toate elementele sale* – regulamentul devine obligatoriu pentru statele membre, instituțiile europene și persoanele fizice cărora se adresează, nu poate fi aplicat selectiv, parțial sau incomplet;

- *aplicare directă în fiecare stat membru* – regulamentul nu face obiectul vreunei măsuri de includere în dreptul național al statelor membre, consacra drepturi și obligații în mod independent de măsurile naționale de punere în aplicare, are calitate referențială pentru persoanele fizice în relația lor cu instituțiile europene, statele membre sau alte persoane fizice.

Efectele juridice ale regulamentului prevalează asupra legislațiilor naționale ale statelor membre în mod simultan, automat și uniform.



Regulamentul este de două feluri:

- *de bază* care conține dispoziții esențiale de reglementare;
- *de punere în aplicare* sau *executare* care conține dispoziții tehnice ale măsurilor de punere în aplicare.

Regulamentul intră în vigoare după 20 de zile din data publicării în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Exemple de aplicare a regulamentului pot constitui, de pildă, reglementarea prețurilor unor categorii de produse, protecția denumirii unor produse care provin din anumite zone, impunerea anumitor obligații față de producătorii de automobile etc.

Regulamentul este un act legislativ doar dacă este aprobat în modul stabilit conform procedurii legislative ordinare ori speciale.

Directiva este actul și instrumentul juridic al instituțiilor europene de punere în aplicare a politicilor atribuite, fiind utilizat în vederea armonizării legislațiilor naționale, de depășire a diferențelor dintre reglementările interne ale statelor membre.

Potrivit definiției din tratat, directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. Deci, directiva se caracterizează prin flexibilitate, întrucât prevede obligația privitoare la rezultatul scontat, în schimb statele membre dispun de dreptul asupra formei și mijloacelor de realizare. Directiva, emanația instituțiilor europene, reprezintă actul juridic obligatoriu care are un domeniu general de aplicare și care trebuie transpus în legislația internă a statelor membre.

Directiva, la fel ca și regulamentul și decizia, este obligatorie pentru statele membre, obligatorie în toate elementele sale, nu poate fi aplicată selectiv, parțial ori incomplet.

Cu toate acestea, există diferențe între directivă și regulamentul sau decizie. Dacă regulamentul se aplică imediat în legislațiile naționale la intrarea în vigoare, atunci directiva trebuie, mai întâi, transpusă pentru a fi aplicată. Modalitatea de punere în aplicare ține de competența statelor membre. Spre deosebire de decizie, directiva vizează un domeniu general de aplicare, destinat fiecărui stat membru.

Directiva reprezintă actul juridic care cuprinde două niveluri:

- *directiva propriu-zisă*, fiind adoptată de instituțiile europene;
- *măsurile naționale de transpunere* a directivei, fiind adoptate de statele membre; transpunerea permite statelor membre să se conformeze rezultatului stabilit prin directivă, iar autoritățile naționale sunt obligate să comunice Comisiei Europene măsurile determinate.



Operațiunea de transpunere a directivei urmează a fi realizată într-un interval de timp stabilit de instituțiile europene (de obicei, între 6 luni și 2 ani). La încheierea intervalului stabilit de timp, pot fi profilate trei situații limitative: Comisia Europeană poate solicita Curții de Justiție a Uniunii Europene să condamne statul membru (neexecutarea hotărârii pronunțate poate conduce la o nouă condamnare, susceptibile cu aplicarea unor amenzi). Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat să se acorde în anumite condiții persoanelor fizice posibilitatea de a fi despăgubiți în temeiul transunerii incorecte sau tardive a directivei de către autoritățile naționale (hotărârea Francovich și Bonifaci din 19 noiembrie 1991). Curtea de Justiție a Uniunii Europene constată efectul direct al directivei, ceea ce înseamnă că persoanele fizice o pot invoca direct în fața judecătorului.

Directiva produce efect direct vertical din momentul transunerii, adică persoanele fizice pot invoca prevederile acesteia în fața instanței numai față de statele membre. Pe de altă parte, directiva nu produce efect direct orizontal, adică nu pot fi invocate prevederile acesteia în fața instanței față de alte persoane fizice.

Condițiile stabilite pentru persoanele fizice pentru a invoca o directivă în fața instanței țin de caracterul necondiționat și suficient de precis al dispozițiilor acesteia și transpunerea incorectă prin măsurile naționale.

Directiva intră în vigoare din momentul notificării destinatarilor sau din momentul publicării în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Exemplu de aplicare a directivei poate fi, de pildă, reglementarea timpului de lucru în Uniunea Europeană, etc.

Directiva este un act legislativ doar dacă este aprobată în modul stabilit conform procedurii legislative ordinare ori speciale.

Decizia este actul juridic adoptat de instituțiile europene în baza tratatelor fondatoare care se poate adresa unuia sau mai multor destinatari, ori să nu indice nici un destinatar precis.

Prin definiție, decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia. Fiind un act obligatoriu în toate elementele sale, decizia nu poate fi aplicată selectiv, parțial sau incomplet.

Decizia cu destinatar are o aplicabilitate strict individuală cu efecte pentru acesta. Destinatar al deciziei pot fi statele membre sau persoanele juridice. Decizia intră în vigoare din momentul notificării destinatarului. Publicarea în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nu exclude notificarea față de destinatar, unica formă de a face actul opozabil față de destinatar.



Decizia fără destinatar nu indică neapărat un destinatar în conformitate cu Tratatul de la Lisabona. Conform tratatului, conținutul deciziei a fost extins, devenind instrumentul juridic de bază al domeniului politicii externe și de securitate comună. În consecință, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European pot adopta decizii privind interesele și obiectivele strategice ale Uniunii Europene, acțiunile Uniunii Europene pe plan internațional, pozițiile Uniunii Europene privitoare la problematica internațională, modalitățile de punere în aplicare a acțiunilor și a pozițiilor Uniunii Europene.

Exemple de practicare a deciziei pot fi, de pildă, sancțiunile aplicate unor întreprinderi care fac uz de practici concertate sau comit abuzuri de poziție dominantă, etc.

Decizia este un act legislativ doar dacă este aprobată în modul stabilit conform procedurii legislative ordinare ori speciale.

Regulamentul, directiva și decizia sunt acte juridice obligatorii.

Avizul este instrumentul prin care instituțiile și organismele europene își exprimă un punct de vedere fără caracter obligatoriu, adică nu poate fi impusă nici o obligație în rezultatul emiterii acestui act a cărui respectare rămâne la discreția titularului care este obligat să-l ceară. Altfel spus, nu produce efecte juridice. Avizul se emite, în fond, la cerere.

De obicei, avizul prezintă utilitate în procesul elaborării actelor legislative. În acest scop, instituțiile sau organismele europene competente se pronunță într-o anumită chestiune. Spre exemplu, Comitetul Regiunilor poate emite aviz privitor la contribuția regiunilor în realizarea obiectivelor Uniunii Europene în domeniul energiei.

Recomandarea este instrumentul prin care instituțiile și organismele europene își fac cunoscută opinia și sugerează destinatarilor să adopte o anumită conduită fără a fi obligatorie. Recomandarea nu produce efecte juridice, fiindcă nu impune nici o obligație legală destinatarilor actului. Recomandarea se emite din oficiu.

Spre exemplu, Comisia Europeană a emis o recomandare ca structurile de remunerare a angajaților din sectorul financiar să nu-și asume riscuri excesive, deoarece se creează probleme sistemice în statele membre și se poate contribui la falimentul întreprinderilor.

Avizul și recomandarea nu sunt acte juridice obligatorii conform articolului 288 al *Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene*.

(2) *Actele atipice* (nefiind enunțate în nomenclatura din articolul 288 al *Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene*) sunt: rezoluția, concluzia, comunicarea, declarația, cartea albă și cartea verde.



Actele atipice fac parte din categoria actelor unilaterale în măsura în care nu sunt menționate în textele tratatelor. Actele atipice au fost create pentru practica instituțională, fiind utilizate în procesul de exercitare a competențelor atribuite instituțiilor europene în temeiul tratatelor. Actele atipice nu sunt acte legislative.

Rezoluția reprezintă documentul elaborat care conține voința sau expresia oficială a unei opinii adoptate de o instituție europeană. Rezoluția exprimă consensul actorilor asupra unei chestiuni distincte.

Concluzia constituie documentul elaborat care conține opinia la care se ajunge în rezultatul examinării și / sau dezbaterii în cursul sesiunilor asupra unei chestiuni de către o instituție europeană, învestită cu puterea de a adopta un asemenea act în virtutea exercitării atribuțiilor conferite.

Comunicarea este documentul elaborat prin care se realizează transmiterea unui mesaj din partea unei instituții europene.

Declarația înseamnă documentul elaborat de o instituție europeană prin care se enunță oficial și explicit relația de cauzalitate și efect a acțiunilor în aplicarea politicii Uniunii Europene. De obicei, declarația comună conține angajamente reciproce ale mai multor instituții europene.

Cartea albă este actul elaborat de o instituție europeană prin care sunt trasate liniile directoare dintr-un anumit domeniu de activitate, sunt stabilite măsurile și acțiunile ce urmează a fi întreprinse pentru atingerea unui obiectiv comun important. Spre exemplu, poate fi amintită Cartea albă a guvernării europene, Cartea albă a transporturilor, Cartea albă privind serviciile de interes general, etc.

Cartea verde reprezintă actul de consultare, elaborat de o instituție europeană, care conține măsuri cu caracter de recomandare pentru destinatari, fiind un document de analiză și reflecție ce poate sta la baza argumentării unei decizii. Drept exemplu pot servi calificările profesionale, domeniul energiei, gestionarea deșeurilor biologice, etc.

Regimul juridic al actelor unilaterale. În procesul de exercitare a competențelor atribuite, instituțiile europene dispun de dreptul de a-și alege actul pertinent privind aplicarea politicilor care le revin conform tratatelor.

Din punct de vedere formal, actele obligatorii trebuie să facă obiectul unei citări (i.e. prevederile dispozitive sunt precedate de sintagma „având în vedere”), necesită motivare (i.e. prevederile dispozitive sunt precedate de conjuncția „întrucât”) și trebuie să se refere la temeiul lor juridic.

În conformitate cu principiul publicității, actele obligatorii trebuie publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. De asemenea, acestea

pot fi notificate destinatarilor. De obicei, actele intră în vigoare în ziua notificării sau publicării în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Prin derogare, actele pot prevedea intrarea lor în vigoare la 20 de zile de la publicare sau la o dată ulterioară menționată în text.

Actele unilaterale adoptate de către instituțiile europene constituie obiectul controlului jurisdicțional din partea Curții de Justiție a Uniunii Europene.

**B) Actele convenționale.** Actele convenționale ale Uniunii Europene îmbracă forma acordurilor, considerate izvoare derivate, izvoare secundare, legislație secundară.

Acordul exprimă rezultatul unui acord de voință al Uniunii Europene, încheiat cu un terț pentru a genera drepturi și obligații în baza angajamentelor. Spre deosebire de actul unilateral, acordul nu se încheie în rezultatul unei proceduri legislative ori a voinței unei instituții europene.

Actele convenționale cuprind trei tipuri de acorduri: acorduri internaționale, acorduri între statele membre și acorduri interinstituționale.

*Acordurile internaționale.* Acordurile internaționale constituie o categorie de acte juridice europene, încheiate de către Uniunea Europeană care acționează singură sau împreună cu statele membre în temeiul prevederilor tratatelor fondatoare.

Potrivit Tratatului de la Lisabona, Uniunea Europeană dispune de personalitate juridică, ceea ce înseamnă că este subiect de drept internațional care poate să negocieze și să încheie acorduri internaționale în nume propriu. Tratatul constitutiv definește procedurile prin care Uniunea Europeană poate încheia acorduri internaționale, întrucât acestea produc efecte asupra dreptului intern al Uniunii Europene și asupra sistemelor naționale de drept din statele membre.

Prin acord internațional înțelegem rezultatul unui acord de voință între Uniunea Europeană, pe de o parte, și un terț (stat ori organizație internațională), pe de altă parte. Acordul internațional încheiat de către Uniunea Europeană este susceptibil de a crea drepturi și obligații pentru instituțiile europene și statele membre. Acordul internațional semnat de către Uniunea Europeană devine parte integrantă a ordinii juridice interne din momentul intrării în vigoare a acestuia.

Din punct de vedere al axiologiei juridice, se impun două precizări legate de acordul internațional la care este parte Uniunea Europeană.

*Primo*, din moment ce acordul internațional la care este parte Uniunea



Europeană intră în categoria izvoarelor derivate, secundare, înseamnă că acesta trebuie să fie conform tratatelor fondatoare.

*Secundo*, deși acordul internațional semnat de Uniunea Europeană face parte din legislația secundară, împreună cu actele unilaterale, totuși acordul internațional are o valoare juridică superioară în raport cu izvoarele unilaterale, întrucât acestea au fost adoptate în mod unilateral de instituțiile europene.

Competența externă a Uniunii Europene este definită prin domeniile de acțiune externă și procedurile de încheiere a acordurilor în dispozițiile titlului V din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*. Astfel, Uniunea Europeană poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii Europene, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii Europene, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora. Acordurile încheiate de Uniunea Europeană sunt obligatorii pentru instituțiile europene și pentru statele membre. Uniunea Europeană poate încheia acorduri cu una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale, pentru a crea o asociere caracterizată de drepturi și obligații reciproce, de acțiuni comune și proceduri speciale.

La încheierea unui acord internațional Uniunea Europeană dispune de două tipuri de competență: exclusivă și partajată.

*Competența exclusivă* desemnează faptul că Uniunea Europeană este singura care poate negocia și încheia un acord internațional. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* stabilește limitele competenței exclusive a Uniunii Europene în ceea ce privește încheierea unui acord internațional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii Europene ori este necesară pentru a permite Uniunii Europene să își exercite competența internă sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.

*Competența partajată* desemnează faptul că Uniunea Europeană este legată și de consimțământul statelor membre la negocierea și încheierea unui acord internațional, deoarece acesta trebuie încheiat atât de Uniunea Europeană cât și de statele membre. În conformitate cu această procedură nu suntem în situația unui acord „pur”, clasic, ci „atipic”, mixt, fiindcă și statele membre trebuie să se pronunțe. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* stabilește competența partajată a Uniunii Europene cu statele membre (art. 4).



*Acordurile între statele membre.* Statele membre ale Uniunii Europene pot negocia și încheia acorduri în vederea realizării unor obiective distincte și a soluționării unor probleme specifice. În acest sens, statele membre nu trebuie să încalce dreptul intern al Uniunii Europene.

*Acordurile interinstituționale.* Acordurile interinstituționale sunt încheiate între instituțiile Uniunii Europene în vederea organizării și facilitării cooperării eficiente în cadrul sistemului instituțional european, în contextul aplicării tratatelor și a îmbunătățirii ori clarificării procedurilor.

Cu toate că au luat naștere în rezultatul practicii instituționale, acordurile interinstituționale au fost consacrate în tratatele constitutive recent, adică de ultimul text, Tratatul de la Lisabona. Astfel, se recunoaște existența acordurilor interinstituționale. Instituțiile europene se consultă reciproc și organizează, de comun acord, condițiile cooperării lor, cu respectarea tratatelor, privind încheierea de acorduri interinstituționale care pot avea un caracter obligatoriu care depinde de voința autorilor actului dacă își asumă sau nu relații de obligativitate.

Acordurile interinstituționale europene pot lua forma unor coduri de conduită, schimburi de scrisori, etc.

**Concluzii.** În ierarhia izvoarelor juridice ale dreptului Uniunii Europene, izvoarele derivate se plasează imediat după izvoarele primare, datorită importanței normelor pe care acestea le conțin, în sensul că funcția lor este de a pune în aplicare dispozițiile de drept primar.

Izvoarele derivate ale dreptului Uniunii Europene conțin cele mai dinamice izvoare juridice din totalitatea surselor juridice europene – izvoare primare, izvoare derivate și izvoare complementare. Izvoarele derivate ale dreptului Uniunii Europene reprezintă, în primul rând, emanația instituțiilor europene, competente în a elabora normele juridice ale izvoarelor derivate, și în al doilea rând, răspunsul imediat la multitudinea relațiilor sociale din cadrul Uniunii Europene care intră sub incidența reglementărilor de drept european în rezultatul aprofundării relațiilor dintre statele membre.

Ansamblul de relații complexe care se dezvoltă în cadrul Uniunii Europene depășește competența națională a statelor membre, constituind apanajul competenței unionale de reglementare juridică.

### Referințe bibliografice

1. Alomar Bruno, Daziano Sébastien, Lambert Thomas, Sorin Julien, *Grandes questions européennes*, 2e édition, Paris: Sedes, 2010, 568 p.



2. Horspool Margot, Humphreys Matthew, *European Union Law*, Oxford: Oxford University Press, 2012, 672 p.
3. Jacqué Jean Paul, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 7e édition, Paris: Dalloz, 2012, 786 p.
4. Kaczorowska Alina, *European Union Law*, 3rd edition, New York: Routledge-Cavendish, 2013, 969 p.
5. Mazilu Dumitru, *Integrarea europeană. Drept comunitar și instituții europene*, București: Editura Lumina Lex, 2007, 614 p.
6. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*, versiune consolidată, JO C 83/30.03.2010

cucerescu@irim.md