

Suport de curs la disciplina **Drept administrativ european** aferent tematicii examenului de licență, proba scrisă, Specializarea Administrație europeană, sesiunile iunie/iulie 2019 și septembrie 2019. Titular disciplină: **Conferențiar dr. Carmen Lazăr**

## **I. PRINCIPIILE DREPTULUI ADMINISTRATIV UNIONAL**

### **1.1. Considerații generale**

La nivel european, principiile generale ale dreptului unional, principii nescrise, au fost elaborate de Curtea Europeană de Justiție. Principiile generale sunt de mare importanță în sistemul de drept unional, deoarece acoperă lacunele dreptului scris sau servesc la interpretarea legislației unionale. Principiile de drept trebuie aplicate de instituțiile unionale ca și legislația scrisă, Curtea putând să condamne o încălcare a acestor principii la fel cum condamnă încălcarea normelor scrise.

Conturarea unor principii de drept, pornind de la cazurile particulare judecate, și aplicarea lor ulterioară în activitatea administrativă nu este doar o problemă a Curții ci și a administrației unionale și a legislativului unional. Prin practica continuă, autoritățile administrative pot și sunt chiar obligate să dea substanță reală principiilor de drept, făcându-le legale efectiv, deasupra și peste cazurile individuale.

Preocuparea majoră în domeniu este de a reconcilia drepturile individuale cu cerințele unei administrații unionale efective și eficiente. De aceea, de multe ori Curtea a luat în considerare, alături de dreptul cetățeanului de a fi protejat prin lege, și așa-numitele „rațiuni administrative”.

Principiile generale de drept administrativ pot fi sistematizate în patru grupe: 1) *încredere și previzibilitate*; 2) *deschidere și transparență*; 3) *responsabilitate*; 4) *eficiență și eficacitate*.

### **1.2. Principiile de "Încredere și previzibilitate"**

Aceste deziderate presupun asigurarea *securității juridice* în acțiunile și deciziile administrative, vizând eradicarea arbitrarului din afacerile publice.

#### **a) Legalitatea**

Un prim aspect al principiului legalității este competența legală. Competența reprezintă un set de atribuții prestabilite prin lege în vederea bunei funcționări a serviciului public, în virtutea cărora funcționarul este autorizat să ia o decizie într-o problemă de interes public și să-și asume responsabilitatea pentru ea. O autoritate publică competentă nu poate renunța nici la competența, nici la responsabilitatea sa. Noțiunea de competență este strict definită, astfel încât decizia unei persoane sau unei instituții neautorizate, necompetente, este nulă și va fi declarată ca atare de Curtea Europeană de Justiție.

Un alt aspect este aplicarea și respectarea legii în procesul adoptării unei decizii: autoritățile publice trebuie să respecte regulile și principiile generale, aplicate imparțial (nediscriminatoriu) oricărei persoane care are de-a face cu administrația. Administrația publică trebuie să decidă în funcție de *legile în vigoare* și de *interpretarea lor stabilită de instanțele de judecată*, fără a lua în considerare vreun alt aspect. Acest principiu jurisprudencial este preluat de *Codul european al bunei conduite administrative*, care prevede că „Funcționarul public unional acționează conform dreptului și aplică regulile și procedurile înscrise în legislația unională. El veghează în special ca deciziile care afectează drepturile și interesele persoanelor să aibă o bază juridică iar conținutul lor să fie conform dreptului”.

Legat de aplicarea legii, trebuie menționat că, deși o autoritate publică nu este investită în mod normal cu o putere absolută de decizie, ea poate avea o putere discreționară (adică o putere de apreciere), aceasta trebuind însă exercitată în limitele conferite de lege. Necesitatea puterii discreționare apare ca urmare a faptului că legislația nu poate prevedea orice tip de situație care ar putea

interveni în timp; de asemenea, e bine ca în anumite cazuri administrația să aibă dreptul de a aprecia oportunitatea unei acțiuni și conținutul acesteia. De aceea, în mod expres autorităților publice li se conferă acest tip de putere.

Curtea Europeană de Justiție a elaborat o jurisprudență a puterii discreționare în administrația publică, fixând cu strictețe cadrul de exercitare a ei. Astfel, autoritățile publice sunt obligate să acționeze cu *bună credință*, să urmărească interesul public într-o manieră *rezonabilă*, să urmeze *proceduri corecte*, să respecte cerințele *nediscriminării și principiul proporționalității*.

Controlul legalității actelor emise de instituțiile unionale se realizează pe mai multe căi: printr-o procedură administrativă de către Avocatul european al Poporului, printr-o procedură politică de către comisia de petiții și comisia de anchetă a Parlamentului European și printr-o procedură jurisdicțională de către instanțele unionale.

#### **b) Proporționalitatea**

Aceasta înseamnă că acțiunea administrației trebuie să se realizeze în mod proporțional cu obiectivul urmărit. Proporționalitatea este în strânsă legătură cu rezonabilul. De asemenea, mai înseamnă că este ilegal să aplici legea, adică să iei o măsură, numai fiindcă prin aceasta instituția/funcționarul beneficiază de un avantaj neprevăzut de lege; orice acțiune a administrației trebuie să urmărească un obiectiv de interes public prevăzut de lege. În caz contrar administrația se face vinovată de un abuz de putere administrativă. Proporționalitatea este în mod particular relevantă în cazurile de expropriere, în care persoane individuale sunt private de proprietate în favoarea interesului public.

La nivelul Uniunii Europene noțiunea de proporționalitate a fost dezvoltată de Curtea Europeană de Justiție și consacrată în dreptul scris unional, urmând o linie deja stabilită de legislația germană, pentru ca apoi să pătrundă în majoritatea sistemelor administrative europene. Astfel, în jurisprudența Curții se arată că „pentru a stabili dacă o dispoziție de drept unional este conformă cu principiul proporționalității, este important să se verifice dacă mijloacele pe care ea le prevede sunt adecvate și necesare pentru atingerea scopului urmărit”. De asemenea, *Codul bune conduite administrative* stipulează că în momentul luării deciziilor funcționarul trebuie să vegheze ca măsurile luate să fie proporționale cu obiectivul urmărit. El trebuie să evite în special restrângerea drepturilor cetățenilor sau impunerea de obligații atunci când aceste restricții sau obligații sunt disproporționate în raport cu obiectivul acțiunii angajate. În momentul luării deciziilor, funcționarul trebuie să respecte un just echilibru între interesele persoanelor private și interesul public general.

#### **c) Corectitudinea procedurală**

Aceasta înseamnă proceduri care să aplice legea în mod clar și imparțial, să acorde atenție unor valori sociale cum ar fi respectul față de oameni și protecția demnității lor. O aplicație concretă a corectitudinii procedurale este regula conform căreia nici o persoană nu poate fi privată de drepturile sale fundamentale fără să fi fost înștiințată în prealabil și audiată într-o manieră corespunzătoare.

#### **d) Termenul rezonabil**

Întârzierile în luarea deciziilor, în finalizarea procedurilor administrative, pot cauza prejudicii, pot afecta în mod negativ atât interesul public cât și pe cel privat. Deseori acest fenomen este asociat cu ineficiența și incompetența funcționarilor publici. Procedurile legale pot facilita rezolvarea problemelor prin stabilirea unor limite clare de timp pentru finalizarea fiecărui caz. Pe de altă parte, un serviciu public cu o schemă de recrutare și avansare bazată pe merit și care presupune o pregătire permanentă poate reduce incompetența în cadrul administrației publice. *Codul bune conduite administrative* prevede că funcționarul public trebuie să vegheze ca decizia referitoare la o cerere adresată instituției să fie luată într-un termen rezonabil, cel mai târziu la două luni de la data recepției. Dacă, în raport de complexitatea problemei ridicate instituția nu poate decide în termenul menționat, funcționarul trebuie să-l informeze pe autorul cererii cât mai curând cu putință. În acest caz, autorului cererii trebuie să i se notifice o decizie definitivă în termenul cel mai scurt posibil.

#### **e) Profesionalismul și integritatea profesională**

În serviciul public ele influențează încrederea și previzibilitatea administrației publice. Integritatea profesională a serviciului public se bazează pe imparțialitate și independență profesională. *Codul unei conduite administrative* precizează că funcționarul este imparțial și independent. El trebuie să se abțină de la orice acțiune arbitrară care lezează cetățenii, precum și de la orice tratament preferențial. Conduita funcționarului nu trebuie să fie niciodată ghidată de interese personale, familiale sau naționale sau de presiuni politice. Funcționarul nu trebuie să ia parte la decizii în care el sau rudele sale apropiate au interese materiale, adică să nu fie într-un conflict de interese.

### 1.3. Principiile de "Deschidere și transparență"

Aceste două caracteristici permit, pe de o parte, ca orice cetățean implicat într-o procedură administrativă să poată urmări derularea acesteia și, pe de altă parte, ca administrația să permită și să accepte mult mai ușor o evaluare venită din partea societății civile. Tratatul asupra Uniunii Europene consacră noțiunea de transparență, arătând că „acest tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate în cel mai mare respect posibil față de principiile deschiderii și al apropierii de cetățeni”. Tratatul asupra funcționării Uniunii Europene prevede că instituțiile Uniunii trebuie să întretină un dialog deschis, transparent și permanent cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă.

#### a) Dreptul de acces la documente

Tratatul de la Amsterdam prevedea dreptul de acces al oricărei persoane fizice sau juridice, cu domiciliul, respectiv sediul statutar într-un stat membru, la documentele Consiliului, Parlamentului și Comisiei, în condițiile stabilite de reglementările secundare. În acest sens a fost adoptat, pe baza Tratatului de la Amsterdam, *Regulamentul 1049/2001 al Parlamentului european și al Consiliului cu privire la accesul publicului la documentele Parlamentului European, Consiliului și Comisiei*. În preambulul acestui Regulament se menționează că transparența permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul decizional, precum și garantarea în măsură mai mare a legitimității, eficacității și responsabilității administrației în fața cetățenilor într-un sistem democratic. Transparența contribuie la întărirea principiilor democrației și a respectului drepturilor fundamentale.

În principiu, toate documentele instituțiilor menționate trebuie să fie accesibile publicului. Excepțiile sunt strict prevăzute de Regulament. Astfel, instituțiile pot refuza, total sau parțial, accesul la un document în cazul în care divulgarea sa ar putea aduce atingere protecției:

- a. interesului public, în ceea ce privește:
  - securitatea publică
  - apărarea și afacerile militare
  - relațiile internaționale
  - politica financiară, monetară sau economică a Uniunii sau a unui stat membru
- b. vieții private și integrității individului, în conformitate cu legislația unională referitoare la protecția datelor cu caracter personal
- c. intereselor comerciale ale unei persoane fizice sau juridice determinate, incluzând și protecția dreptului de proprietate intelectuală
- d. procedurilor jurisdicționale și de consultanță juridică
- e. activităților de inspecție, anchetă sau audit, mai puțin în cazul în care un interes public superior justifică tocmai divulgarea documentului cerut
- f. procesul decizional în cadrul instituției – chiar și după finalizarea lui -, exceptând situația în care este implicat un interes public.

Un stat membru poate cere unei instituții unionale să nu divulge fără acordul lui prealabil un document care emană de la el.

Excepțiile de la accesul liber la documente se aplică pe o perioadă determinată, care depinde de importanța și conținutul documentului. De regulă perioada e de 30 de ani. În cazul

documentelor în care e vorba de viața privată sau de interese comerciale, excepțiile de interdicție se pot aplica, dacă este necesar, și peste această perioadă.

Cererile de acces la documente trebuie să fie tratate cu promptitudine de instituțiile cărora li se adresează. Într-un termen de 15 zile lucrătoare cu începere de la data înregistrării cererii, instituția trebuie să acorde accesul la documentele cerute și să le furnizeze. În cazul unui refuz total sau parțial, instituția trebuie să comunice solicitantului, în același termen, un răspuns scris motivat și să îl informeze despre dreptul său de a introduce o cerere confirmativă. Aceasta din urmă poate fi introdusă și în caz de absență a răspunsului instituției. Cererea confirmativă trebuie făcută în 15 zile lucrătoare de la data recepției răspunsului instituției sau de la expirarea termenului în care instituția era obligată să comunice un răspuns. Această cale este o procedură administrativă prealabilă obligatorie pentru recurgerea la calea justiției.

Cererea confirmativă trebuie să fie tratată cu promptitudine. Într-un termen de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, instituția trebuie să acorde accesul la documentele cerute și să le furnizeze, fie să comunice, în scris, motivele refuzului său total sau parțial. Dacă se refuză total sau parțial accesul, instituția va informa solicitantul despre posibilitatea de a introduce o acțiune în justiție împotriva instituției și/sau de a face o plângere la Avocatul european al Poporului. Aceste căi sunt valabile și în absența răspunsului instituției în termenul legal.

Prin Tratatul de la Lisabona și prin Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii dreptul de acces a fost extins la toate instituțiile și organele Uniunii.

Pentru a permite cetățenilor să se folosească în mod concret de acest drept, fiecare instituție europeană este obligată să țină un registru de documente accesibil publicului. Fiecare instituție este obligată să publice un raport anual în care să menționeze numărul de refuzuri de acces la documente și motivele acestor refuzuri. Domeniile de maxim interes, unde au fost îndreptate cele mai multe cereri de acces la documente, sunt reprezentate de concurență, fiscalitate și uniune vamală.

Ca regulă generală, politica administrației publice ar trebui să fie una de deschidere și transparență. Numai cazurile de natură excepțională, referitoare la *securitatea europeană și națională* sau la aspecte similare, ar trebui să fie ținute secrete și confidențiale. De asemenea, datele personale trebuie să fie protejate de terțe persoane. Funcționarii care lucrează cu datele personale ale cetățenilor trebuie să respecte viața privată și integritatea persoanelor, conform dispozițiilor din *Regulamentul 45/2001 al Parlamentului european și al Consiliului referitoare la protecția persoanelor fizice cu privire la manipularea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele unionale și la libera circulație a acestor date*.

#### **b) Obligația autorităților publice de a-și motiva deciziile**

Curtea Europeană de Justiție a arătat de nenumărate ori că deciziile luate de funcționarii din instituțiile europene trebuie să fie motivate de o manieră suficientă, în sensul că motivarea trebuie să arate elementele esențiale ale procedurii administrative aplicate și să aibă un grad de justificare suficient pentru a permite părții interesate să atace decizia.

Motivarea trebuie să fie *în fapt* (oportunitatea) și *în drept* (legalitatea). Oportunitatea înseamnă rațiunile factice care motivează instituția să emită actul în cauză. Legalitatea înseamnă prevederile legale superioare care îndreptătesc instituția să emită actul în cauză. Menționarea prevederilor legale este necesară, deoarece instituțiile Uniunii pot să exercite doar acele puteri acordate lor în mod explicit de tratate sau, eventual, de actele legislative.

Motivarea este foarte importantă în cazurile în care o solicitare a unei persoane este respinsă. În acest caz, motivarea trebuie să arate clar de ce argumentele prezentate de către solicitant nu au putut fi acceptate.

Lipsa motivării sau insuficiența motivare duce la anularea actului respectiv, fiind vorba despre încălcarea unei cerințe procedurale importante care poate fi invocată într-o acțiune în anulare. Instanța poate invoca din oficiu această încălcare.

Prin motivarea de o manieră suficientă a unui act juridic se permite particularilor să-și apere drepturile, instanțelor unionale să-și exercite funcția de control, statelor membre și tuturor celorlalți cetățeni să cunoască condițiile în care instituția emitentă a aplicat tratatele.

## **1.4. Principiul răspunderii administrației unionale**

În general, răspunderea presupune că o persoană sau o autoritate trebuie să explice și să-și justifice acțiunile. În dreptul administrativ, aceasta s-ar traduce prin faptul că orice organism administrativ trebuie să răspundă de actele și faptele sale în fața unei alte autorități, administrative, legislative sau judiciare. Scopul controlului este de a stabili dacă serviciile publice își exercită funcțiile în mod efectiv, eficient, în termenele stabilite și conform principiilor și procedurilor prevăzute.

## **1.5. Principiile de "Eficiență și eficacitate"**

Acestea sunt două aspecte legate mai ales de managementul serviciului public.

Eficacitatea reprezintă raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul care trebuie atins. Acest concept presupune, pe de o parte, stabilirea în prealabil a unui obiectiv, iar pe de altă parte, măsurarea (sau cel puțin estimarea) rezultatului obținut. Eficacitatea constă în siguranța faptului că performanțele administrației publice se îndreaptă către scopurile propuse, soluționând problemele publice pe cale legală. Este necesar să se realizeze o analizare și o evaluare permanentă a politicilor publice, pentru a ne asigura că ele sunt corect implementate de către administrația publică.

Eficiența reprezintă raportul dintre rezultatul obținut și mijloacele angajate. Astăzi, din cauza constrângerilor bugetare existente la nivel național și european, performanța administrației în prestarea de servicii publice către societate se află din ce în ce mai mult în atenția autorităților și opiniei publice. Eficiența ca valoare managerială poate intra uneori în conflict cu restricțiile legale. Managerii publici văd adesea procedurile legale ca inamici ai eficienței. Pretutindeni legislația este un element conservator, iar inovațiile manageriale tind să o încalce. Conflictul generează la rândul său alte prevederi legale, astfel încât se poate afirma că managementul devine astăzi „motorul remodelării dreptului în administrație”. Printre elementele inovatoare se numără și procesul de transferare a activităților productive către sectorul privat prin contracte administrative, administrația publică păstrându-și rolul de factor care concepe aceste contracte și monitorizează execuția lor.

În controlul gestiunii financiare a instituțiilor Uniunii un rol important îl are Curtea de Conturi a UE. Obiectul controlului ei îl reprezintă verificarea legalității și a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate în gestionarea mijloacelor bănești ale UE și în administrarea bunurilor ei. Prin controalele sale Curtea de Conturi pune în evidență lacunele, neregularitățile și fraudele constatate sau potențiale și semnalează ambiguitățile ori insuficiențele legislației în materie, care ar putea favoriza apariția unor asemenea fenomene negative.

Legislația și jurisprudența prevăd necesitatea unei administrații eficiente. Astfel, administrațiile naționale trebuie să respecte termenele prevăzute în directive pentru aplicarea acestora, Uniunea impunând astfel o anumită eficiență la nivelul administrației naționale Statele membre sunt obligate să facă modificări în organizarea lor internă, în structurile lor administrative și în procedurile lor decizionale, cu scopul de a aplica efectiv și eficient legislația europeană și de a asigura o cooperare efectivă între ele și instituțiile UE.

## **II. APLICAREA PRINCIPIULUI EGALITĂȚII ȘI NEDISCRIMINĂRII ÎN DOMENII SPECIFICE ALE ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI UNIONALE**

### **2.1. Considerații introductive**

Pentru ca instituțiile care exercită prerogativele puterii executive să aibă în vedere în activitatea lor respectarea principiului egalității, al nediscriminării, este necesară precizarea conținutului acestor concepte.

Egalitatea și nediscriminarea sunt sinonime.

Sensul primar, originar al cuvântului discriminare este cel de „deosebire, distincție efectuată între mai multe elemente”.

În literatura de specialitate juridică nediscriminarea este definită ca „un tratament egal al părților în situații identice sau comparabile”; prin urmare, se justifică un tratament diferit în situații

obiectiv diferite. Cu privire la caracterul obiectiv diferit al situațiilor, s-a decis că factorii naturali constituie un element obiectiv, care împiedică ca inegalitatea rezultată să constituie discriminare (de exemplu într-un caz regulile naționale interziceau transmiterea de reclame prin intermediul televiziunii, dar unii emițători reușeau să-și transmită mesajele profitând de zonele naturale de recepție, în timp ce alții, de regulă străini, nu reușeau din cauză că nu se aflau în interiorul unei asemenea zone). Ca atare, discriminarea trebuie să fie exclusiv opera acțiunii umane, în special opera autorităților publice.

Principiul egalității este prezent în mai multe texte ale tratatelor unionale. Astfel, art.2 al T.U.E. enumeră egalitatea în general, precum și egalitatea bărbați-femei, ca fiind una din valorile pe care Uniunea se fondează, art.8 T.F.U.E. prevede că Uniunea caută să promoveze egalitatea bărbați-femei, art.10 și 19 T.F.U.E. prevăd că Uniunea combate orice discriminare bazată pe sex, orientare sexuală, origine etnică, rasă, convingeri, religie, vârstă, handicap, putând adopta măsurile necesare în acest scop, art. 18 T.F.U.E. interzice discriminarea pe bază de cetățenie, Uniunea putând să ia toate măsurile necesare în acest scop. Art.153 T.F.U.E. enumeră promovarea egalității bărbați-femei pe piața muncii ca fiind unul din domeniile în care Uniunea completează și susține acțiunile statelor iar art.157 T.F.U.E. prevede obligația statelor de a asigura egalitatea bărbați-femei în materie de remunerație pentru muncă egală. Carta Drepturilor Fundamentale a UE din 2007 conține, de asemenea, un capitol dedicat principiului egalității.

Principiul egalității este aplicat prin diverse acte de drept derivat unional. De asemenea, el servește la interpretarea altor norme de drept, unionale sau naționale, aplicarea acestora trebuind să se facă cu respectarea principiului egalității.

Practica instanțelor unionale a avut și ea o contribuție importantă la precizarea conținutului și a sferei de aplicare a principiului egalității, mai ales atunci când tratatele nu prevedeau egalitatea ca principiu general ci doar ca regulă limitată la relația bărbați-femei în materie de remunerație. De asemenea, ea a contribuit la nuanțarea conceptului de discriminare, introducând noțiunile de discriminare disimulată și discriminare indirectă (a se vedea mai jos), pe de o parte, și pe cea de discriminare inversă (pozitivă), pe de altă parte, arătându-se că poate exista discriminare pozitivă, de exemplu pentru a da șanse reale sexului mai slab reprezentat într-un domeniu sau când un stat acordă un statut mai favorabil cetățenilor altor state membre decât propriilor săi cetățeni. Curtea de Justiție nu a obiectat de principiu în privința discriminării pozitive (mai ales că, în materie de egalitate între sexe, posibilitatea ei e consacrată de art.157 par.4 din T.F.U.E.), dar nu a exclus și posibilitatea interzicerii ei. Astfel, interdicția pentru un stat de discriminare a propriilor cetățeni operează atunci când discriminarea împiedică atingerea pe deplin a obiectivelor tratatelor, de exemplu când un stat membru refuză să acorde beneficiul prevederilor dreptului unional referitoare la libera circulație aceluia dintre cetățenii săi care au profitat de facilitățile oferite în materie de libertate de circulație și au dobândit calificări profesionale în alte state. De asemenea, măsurile de discriminare pozitivă a unui sex nu trebuie să fie aplicate automat, necondiționat, adică ele nu trebuie să împiedice celălalt sex de a accede la orice post pe piața muncii.

## **2.2. Ordinea juridică în spațiul unional și principiul egalității**

În ceea ce privește ordinea juridică în spațiul unional, ea este construită pe realitatea că statele membre ale Uniunii Europene au convenit să renunțe la anumite atribute naționale definitorii pentru suveranitatea lor, transferându-le unor instituții supranaționale, și au acceptat că ele nu pot fi redobândite decât în împrejurări excepționale (revizuirea tratatelor, retragerea din Uniune), astfel încât transferul de putere către instituțiile unionale este ireversibil. Pornind de la ideea că nu se poate admite ca statele să renunțe în proporții diferențiate la atributele menționate, rezultă că principiul egalității de tratament trebuie respectat riguros, astfel încât nici un stat să nu poată avea alte avantaje decât cele care pot rezulta dintr-o repartizare echitabilă a drepturilor și îndatoririlor lor în conformitate cu prevederile actelor juridice unionale corect aplicate.

## **3.3. Obiectivele Uniunii Europene și principiul egalității**

Obiectivele fundamentale ale Uniunii Europene sunt: promovarea unei dezvoltări armonioase, echilibrate și durabile a activităților economice în ansamblul Uniunii, promovarea coeziunii economice și sociale, promovarea unui grad înalt de competitivitate și de convergență a performanțelor economice, un nivel ridicat de folosire a forței de muncă și de protecție socială, creșterea nivelului de trai și a calității vieții, promovarea solidarității între statele membre, egalitatea între bărbați și femei, un nivel ridicat al protecției și ameliorării mediului. Rezultă că principiul egalității este strâns legat de obiectivele Uniunii Europene, un aspect al său - egalitatea între femei și bărbați - fiind chiar unul dintre acestea.

Egalitatea între femei și bărbați în materie de remunerație a figurat încă în Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene. Tratatul de la Amsterdam instituționalizează egalitatea ca principiu general – adică interdicția discriminării bazate pe criteriile menționate anterior - și egalitatea bărbați-femei sub orice aspect.

Practica judiciară a decis că disparitățile dintre legislațiile naționale nu constituie discriminări, deși pot conduce la un tratament diferit, dacă legislația le este aplicată tuturor, indiferent de cetățenie, și în mod egal; dacă disparitățile constituie un obstacol la libera circulație, se recurge la recunoașterea reciprocă a standardelor/calificărilor – statele fiind obligate la aceasta, sub rezerva unor obiective de interes general care nu pot fi atinse fără un tratament diferit – sau/și la armonizarea legislațiilor naționale, realizată de către Uniune.

Interzicerea discriminării pe motive de cetățenie a generat cea mai bogată jurisprudență unională.

În primul rând se face diferența între *discriminarea formală* și *discriminarea materială (reală)*, arătându-se că tratamentul diferit în situații asemănătoare nu conduce automat la existența unei discriminări reale, o aparență de discriminare formală putând corespunde în fapt unei lipse a discriminării materiale. Invers, un tratament identic în situații identice, adică lipsa discriminării formale, poate acoperi în fapt o discriminare reală.

De asemenea, s-au luat în discuție conceptele de discriminare indirectă și discriminare disimulată, arătându-se că regula egalității de tratament consacrată de dreptul unional interzice nu numai discriminările fățișe, vizibile, bazate pe cetățenie, ci orice discriminare bazată pe alte criterii de diferențiere – de exemplu domiciliul persoanei fizice, sediul persoanei juridice, locul provenienței diplomei, locul încheierii unui act juridic, locul provenienței mărfii etc. -, dacă ea urmărește să se producă mai mult asupra străinilor, deși acest efect nu are neapărat loc (discriminarea disimulată), sau are efect mai mult asupra străinilor, deși nu urmărește aceasta (discriminarea indirectă). În timp ce discriminările disimulate nu sunt admisibile niciând, cele indirecte sunt admisibile dacă măsurile care au acest rezultat urmăresc un obiectiv de interes general care nu poate fi atins altfel și li se aplică tuturor, fără deosebire de cetățenie.

Interzicerea discriminărilor bazate pe cetățenie se aplică tuturor raporturilor juridice care pot fi localizate pe teritoriul Uniunii, fie în raport cu locul în care se nasc, fie în raport cu locul în care își produc efectele, și se impune nu numai autorităților publice ci și persoanelor juridice de orice natură, în acțiunea lor individuală sau de reglementare (cvasi-normativă).

## **2.4. Instrumentele juridice unionale și principiul egalității**

Principalele instrumente unionale sunt actele juridice unilaterale ale instituțiilor unionale: regulamentele, directivele, deciziile, recomandările și avizele, precum și actele atipice.

Unul din cele mai cunoscute acte de drept derivat în această materie este Directiva 76/207 a Consiliului privind aplicarea principiului egalității de tratament pentru bărbați și femei în legătură cu accesul la angajarea, pregătirea și promovarea profesională și cu condițiile de lucru. Pe baza Tratatului de la Amsterdam s-au adoptat Directiva 2000/43 a Consiliului privind combaterea discriminărilor pe bază de rasă sau origine etnică și Directiva 2000/78 a Consiliului privind combaterea discriminărilor pe bază de religie, convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală.

## **2.5. Piața comună (libera circulație) și principiul egalității**

Ideea de piață comună implică libera circulație a mărfurilor, a persoanelor (salariate, independente și inactive – studenți, elevi, pensionari), a serviciilor și a capitalului. Fiecare dintre aceste libertăți este în strânsă legătură cu ideea de egalitate sau nediscriminare, existând o jurisprudență bogată în acest domeniu.

Principiul general al nediscriminării persoanelor implică accesul în condiții egale la activități salariate sau nesalariate (exceptându-le pe acelea care implică exercițiul autorității de stat) și exercitarea acestora în condițiile definite de legislația statului de primire pentru proprii cetățeni, respectiv dreptul de a efectua orice fel de studii care dau posibilitatea exercitării unei profesii la terminarea lor, în aceleași condiții ca cetățenii statului de primire. De asemenea, lucrătorii salariați și independenți beneficiază de toate drepturile și avantajele sociale nelegate direct de exercițiul profesiei, în măsura în care de ele beneficiază și lucrătorii naționali, precum și de toate drepturile civile. Restricțiile aduse liberei circulații sub aspectul accesului la un post/o profesie sau al exercitării unei activități/profesii nu pot fi justificate decât de un scop de interes general care nu poate fi atins altfel – de exemplu posesia unei diplome pentru practicarea unei profesii, respectarea unor reguli de deontologie profesională, promovarea unor teste sau examene, respectarea dreptului de autor, înscrierea într-un organism profesional etc - și numai dacă sunt aplicate fără deosebire bazată pe cetățenie, chiar dacă indirect pot avea un efect mai mare sau exclusiv asupra străinilor.

Libera circulație a capitalurilor se referă la deplasarea lor ca operațiuni financiare care au în mod esențial legătură cu investirea unor fonduri, de sine-stătător în raport cu plata mărfurilor sau a serviciilor. În caz contrar nu avem de-a face cu libertatea capitalurilor, ci cu cea a mărfurilor sau serviciilor, în funcție de situație. Astfel, în jurisprudența unională s-a apreciat că „transferul fizic de bancnote nu poate fi, deci, clasificat ca o deplasare de capital când transferul în cauză corespunde unei obligații de plată rezultând dintr-o tranzacție ce implică circulația mărfurilor și a serviciilor”, iar „transferurile în legătură cu turismul ori cu călătoriile în scopuri de comerț, educație ori tratament medical constituie plăți și nu o deplasare a capitalului, chiar dacă ele sunt efectuate prin intermediul transferului fizic de bancnote”.

Libera circulație a mărfurilor înseamnă, pe de o parte, eliminarea restricțiilor cantitative sau a măsurilor cu efect echivalent la importul și exportul între statele membre, iar pe de altă parte interzicerea aplicării între statele membre de taxe vamale la import și export sau de taxe cu efect echivalent. Restricțiile și interdicțiile aduse liberei circulații a mărfurilor sunt justificate doar dacă urmăresc un obiectiv de interes general care nu poate fi atins altfel – moralitate publică, ordine publică, securitate publică, protecția vieții și sănătății persoanelor și animalelor, prezervarea vegetalelor, protecția tezaurilor naționale având o valoare istorică, artistică sau arheologică, protecția proprietății industriale și comerciale - și dacă sunt aplicate fără deosebire bazată pe proveniența produselor, chiar dacă ele pot avea indirect un efect mai mare sau exclusiv asupra produselor străine. Regula nediscriminării se aplică și monopolurilor de stat cu caracter comercial, în sensul că produselor provenind din alte state membre trebuie să li se asigure condiții egale de aprovizionare și de desfacere, chiar dacă produsele similare provenind din statul de primire cad sub incidența monopolului de stat.

## **2.6. Mijloacele prin care principiul egalității devine realitate în acțiunea de guvernare în statele membre ale Uniunii Europene**

Administrația publică în oricare dintre statele membre ale Uniunii Europene trebuie să fie, atât prin activitatea de reglementare cât și prin cea de prestare de servicii, un slujitor al cetățeanului. Chiar dacă ea exercită prerogative ale puterii publice, este necesară deplasarea accentului de la conceptul de putere publică către cel de serviciu public. Guvernanții au obligația legală și morală de a aplica și de a asigura aplicarea principiului egalității sau al nediscriminării.

O primă modalitate de acțiune este reglementarea, înțelegând prin aceasta elaborarea de către guvernanți a unor acte juridice normative cu scopul de a aplica uniform legile sau, excepțional, în scopul legiferării. În România, alături de hotărârile de guvern, de actele ministerelor, de actele



diferitelor organe de specialitate din administrația publică centrală și de actele administrației locale, toate date în aplicarea legilor, trebuie menționate ordonanțele de guvern, simple și de urgență, care sunt acte cu valoare de lege. Practica socială arată că, deseori, guvernul este mai dinamic decât parlamentul și, ca urmare a faptului că sesizează mai rapid necesitatea de a reglementa pentru prima dată o relație socială, de a reglementa o relație socială nouă sau de a modifica o lege existentă care reglementează o categorie de relații sociale, adoptă ordonanțe de urgență sau ordonanțe simple. Această interferență între competența de a legifera și competența de aplica legea este la origine o creație a practicii sociale, care a sesizat necesitatea consacrării juridice a delegării legislative sau chiar constituționale, impuse de realitatea obiectivă.

Activitatea de reglementare trebuie să aibă în vedere egalitatea cetățenilor în ceea ce privește calitatea lor de destinatari și beneficiari ai prevederilor legale.

O a doua modalitate de acțiune are în vedere îmbunătățirea relațiilor administrației cu publicul. În acest sens, este necesar a se înțelege că guvernării au obligația legală și morală de a organiza un circuit informațional între ei și cetățeni, astfel încât să asigure o corectă și completă informare a publicului cu privire la competența instituțiilor din administrația publică, la conținutul actelor normative pe care cetățenii trebuie să le cunoască deoarece sunt aplicabile în mod frecvent, la alte informații de interes public. În acest sens prezintă o deosebită importanță legislația privind transparența decizională în administrația publică și accesul la informațiile de interes public, guvernării revenindu-le îndatorirea complexă de a elabora acte normative pentru aplicarea acestei legislații, de a crea cadrul material necesar pentru ca publicul să ia cunoștință de informația transmisă de la administrație către el, de a asigura informațiile cerute de cetățeni și de a structura astfel administrația publică încât să asigure un înalt grad de operativitate în toate relațiile cu publicul.

O a treia modalitate de acțiune se referă la nivelul profesional al funcționarilor publici. În acest sens este necesar ca guvernării să elaboreze o strategie privind cariera funcționarilor publici – recrutarea, promovarea în funcție, formarea profesională - pornind de la realitățile spațiului unional. Necesitatea practică de a dispune de personal specializat care să beneficieze de calitatea de funcționar determină preocuparea pentru realizarea unui sistem de formare profesională care nu numai să ofere posibilitatea acumulării de cunoștințe compatibile cu exigențele Uniunii Europene, ci și să asigure absolvenților documente de studii care să poată fi utilizate în spațiul UE ca urmare a recunoașterii lor de statele membre.

Cu privire la principiul nediscriminării în funcția publică, în literatura de specialitate s-a arătat că dreptul unional și funcția publică de carieră sunt strâns legate. Atât principiul nediscriminării în materie de cetățenie cât și cel al egalității de tratament între bărbați și femei trebuie să aibă aplicare în materia accesului la funcția publică.

O a patra modalitate de acțiune se referă la modelul structural al administrației publice. Este necesară o preocupare permanentă a specialiștilor în știința administrației pentru găsirea unor modele de administrație publică, pe baza estimărilor cu privire la noile tipuri de relații sociale care pot să apară între cetățean și administrație, astfel încât primului, în calitate de beneficiar al activității de reglementare și de prestare de servicii din partea administrației publice, să i se aplice principiul egalității sau al nediscriminării.

Legislația din spațiul unional și aplicațiile ei sub forma jurisprudenței unionale oferă statelor membre și statelor candidate jaloane ce trebuie respectate de instituțiile care exercită funcția de guvernare. Asemenea jaloane sunt oferite și în materia principiului egalității sau nediscriminării.

Pentru guvernării prezintă interes deosebit egalitatea sau nediscriminarea în domenii legate de persoane. În acest sens, în spațiul unional trebuie făcută diferența între libera circulație a persoanelor și egalitatea de tratament între femei și bărbați. Astfel, cu privire la libera circulație a persoanelor legislația și jurisprudența unională oferă reguli și interpretări pe două direcții: sfera de aplicare a principiului egalității - cu precizarea că se poate vorbi despre discriminare directă, discriminare indirectă, discriminare disimulată și discriminare inversă - și limitări și excepții în aplicarea principiului. Cu privire la sfera de aplicare a principiului trebuie avute în vedere de asemenea două direcții:

- a) nediscriminarea în ceea ce privește salariații, cu precizarea a două surse posibile de discriminare care trebuie atent supravegheate: condițiile de muncă și drepturile sociale în sens larg;
- b) nediscriminarea în ceea ce privește profesiile independente, cu precizarea a două surse posibile de discriminare: recunoașterea diplomelor și condițiile specifice de exercitare a profesiilor.

Cu privire la limitele și excepțiile de la aplicarea principiului, legislația și jurisprudența unională au în vedere ordinea publică, securitatea națională și sănătatea publică, pe de o parte, și posturile/activitățile de autoritate publică, pe de altă parte. Cu privire la ordinea publică trebuie atent analizat și cunoscut conceptul iar în ceea ce privește posturile/activitățile de autoritate publică guvernării trebuie să înțeleagă și să aplice concepția unională cu privire la aceste concepte, să cunoască modalitățile de participare la exercitarea prerogativelor de putere publică și condițiile de acces în anumite profesii.

În privința nediscriminării între femei și bărbați, în acțiunea de guvernare trebuie avute în vedere următoarele:

- a) discriminarea formală care se referă la locul de muncă (posturi rezervate, starea de graviditate, maternitatea și paternitatea) și la starea civilă (homosexualitatea și transsexualitatea);
- b) discriminarea pozitivă.

Aceste puncte de referință trebuie avute în vedere și respectate în elaborarea și realizarea programelor de guvernare, în activitatea de elaborare a actelor normative administrative și în alegerea modalităților concrete de acțiune a tuturor instituțiilor publice care exercită atribuții executive.

### **III. APLICAREA PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII ÎN DIVERSE DOMENII DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI UNIONALE**

#### **3.1. Piața agricolă**

Aplicarea principiului proporționalității în politica agricolă unională vizează cel mai adesea depozitele în bani pe care comercianții trebuie să le consemneze ca garanție că-și vor îndeplini obligațiile și pe care le pierd în caz că nu-și realizează obligațiile. Cea mai mare categorie de procese implicând astfel de depozite privește importul și exportul produselor agricole, operațiuni care trebuie autorizate oficial sub forma unei licențe de import sau export. Licența de import/export este condiționată de consemnarea unui depozit (de bani), care are rolul de a garanta că importul sau exportul bunurilor respective are loc pe parcursul validității licenței; dacă importul sau exportul bunurilor nu are loc sau are loc doar parțial, depozitul bănesc este pierdut fie în întregime, fie în parte. Depozitele în bani constituie astfel o garanție administrativă, care le permite instituțiilor unionale să controleze piețele agricole și să facă o planificare corectă a tendințelor pieței.

Curtea de Justiție a recunoscut legitimitatea sistemului de depozite-garanții, afirmând că în absența lui Comisia și autoritățile naționale nu ar avea controlul asupra cantităților de produse agricole și, deci, nu ar fi capabile să opereze în mod direct mecanismele care controlează piața produselor agricole.

Depunerea unei garanții îl grevează în mod obișnuit pe comerciantul respectiv și cu plata unor dobânzi și a altor cheltuieli aferente. Practica Curții Europene de Justiție a stabilit că costurile pe care le implică un asemenea depozit nu trebuie să fie disproporționate în raport cu valoarea totală a mărfurilor. Limita superioară a garanției este atinsă atunci când depozitul are efectul unei amenzi.

O altă categorie de cazuri evaluate în lumina principiului proporționalității vizează sistemul cotelor pentru producerea de izoglucoză. Jurisprudența Curții s-a pronunțat în sensul că instaurarea de cote pe o anumită perioadă de referință este o procedură obișnuită în dreptul unional și este potrivită atunci când e necesar controlul producției într-un anumit sector.

O altă categorie de cazuri evaluate în lumina principiului proporționalității vizează măsurile de compensare monetară. Curtea a apreciat că în exercitarea atribuțiilor lor instituțiile trebuie să se asigure că sumele care le sunt impuse operatorilor economici nu sunt mai mari decât este necesar pentru a realiza scopul pe care instituțiile și l-au propus; totuși, aceasta nu înseamnă că obligația respectivă trebuie apreciată în raport cu situația individuală a unui operator sau a unui grup de operatori. Date fiind

multitudinea și complexitatea circumstanțelor economice, o astfel de evaluare nu numai că ar fi imposibil de realizat, dar ar crea și o perpetuă nesiguranță a legislației. De aceea, e suficientă și justificată o evaluare generală a avantajelor și dezavantajelor măsurilor avute în vedere.

### **3.2. Libera circulație a mărfurilor**

Conform tratatelor unionale, sunt interzise taxele vamale și restricțiile cantitative între statele membre, atât la import cât și la export, precum și orice măsură cu efect echivalent.

Principiul proporționalității joacă un rol important în echilibrarea a două aspecte opuse: libertatea de circulație a mărfurilor și cerințele impuse de existența unui sistem național de comerț.

Jurisprudența unională a stabilit că toate reglementările statelor membre care sunt capabile să împiedice, direct sau indirect, în ansamblu sau sectorial, comerțul intraunional, sunt considerate ca măsuri având un efect echivalent cu cel al restricțiilor cantitative și, prin urmare, în principiu interzise conform tratatelor.

Într-un caz s-a pus problema proporționalității unei sancțiuni (amendă) aplicate în cadrul unor proceduri penale naționale pentru declarații false făcute în legătură cu importuri interzise de legislația națională. Dat fiind însă că importurile nu pot fi nici interzise, nici limitate în afara cazurilor de excepție admise, impunerea de sancțiuni penale pentru astfel de declarații a fost considerată de jurisprudența unională ca fiind contrară tratatelor.

Așa cum am văzut, însă, tratatele admit și excepții, adică interdicții sau restricții la import, export sau tranzit justificate pe motivele menționate anterior, cu condiția ca ele să nu constituie un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre și să fie proporționale cu obiectivul urmărit. Jurisprudența a subliniat că nu este suficient ca un stat membru să invoce unul din motivele de mai sus, măsura restrictivă respectivă trebuind să fie justificată efectiv și să se păstreze în limitele principiului proporționalității. De exemplu, în ceea ce privește restricțiile impuse pe motiv de protecție a sănătății publice, Curtea a statuat că autoritatea unui stat membru de a interzice importurile din alte state membre de produse care pun în pericol sănătatea publică este restrânsă la ceea ce este necesar pentru a atinge scopul legitim respectiv. În consecință, reglementările naționale ce prevăd o astfel de interdicție sunt justificate numai dacă autorizațiile de punere pe piață a produselor sunt refuzate atunci când nevoia de a proteja sănătatea publică impune aceasta.

Restricțiile motivate de ordinea și siguranța publică dau naștere la numeroase interpretări naționale. Curtea a arătat într-un caz că un stat membru care este total sau aproape total dependent de importuri pentru aprovizionarea cu produse petroliere poate invoca siguranța națională când cere importatorilor să-și acopere o anumită proporție din necesități cumpărând de la rafinăriile situate pe teritoriul național, la prețuri fixate de ministerul de resort pe baza costurilor reale de exploatare, dacă producția acestor rafinării nu poate fi vândută la prețuri competitive pe piața respectivă.

### **3.3. Politica Comercială Comună**

Politica comercială comună se întemeiază pe principii uniforme, în special în ceea ce privește modificările tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale, măsurile de liberalizare, exporturile și măsurile de apărare comercială, printre care și cele care se iau în caz de dumping și de subvenții. Din jurisprudența Curții în acest domeniu rezultă că orice măsuri protecționiste pot fi adoptate numai în măsura în care, pe o anumită perioadă de timp, ele sunt strict necesare; aceasta implică faptul că, atunci când instituția în cauză consideră că cerințele pentru aplicarea măsurilor respective sunt îndeplinite, a fost respectat principiul proporționalității.

### **3.4. Concurența unională**

Conform tratatelor, sunt incompatibile cu piața internă și interzise orice acorduri între întreprinderi, orice decizii luate de asociații de întreprinderi și orice practici concertate între întreprinderi

care pot prejudicia comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne, în special cele care vizează:

- a) impunerea, direct sau indirect, a prețurilor de cumpărare sau de vânzare sau a altor condiții de comercializare, inechitabile;
- b) limitarea sau controlarea producției, desfacerii, dezvoltării tehnice sau investițiilor;
- c) împărțirea piețelor sau a surselor de aprovizionare;
- d) aplicarea unor condiții inegale la prestații echivalente în raporturile cu partenerii comerciali, plasându-i pe unii în dezavantaj concurențial;
- e) condiționarea încheierii contractelor de acceptarea de către parteneri a unor prestații suplimentare care, prin natura lor sau conform uzanțelor comerciale, nu au legătură cu obiectul contractelor respective.

Comisia este cea care veghează la aplicarea acestor reguli. Acordarea de scutiri/exceptări individuale de la interdicția acordurilor/deciziilor/practicilor concertate care restrâng concurența este de competența exclusivă a Comisiei, pe baza unei reglementări a Consiliului care stabilește categoriile ce pot fi exceptate. Comisia poate cere autorităților naționale, întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi toate informațiile necesare și are dreptul să conducă toate investigațiile necesare chiar la sediul firmelor implicate. Un prim aspect al proporționalității îl reprezintă tocmai solicitarea de informații din partea Comisiei. Se acceptă în general că interesul Comisiei în elucidarea faptelor trebuie evaluat în comparație cu eforturile cerute întreprinderii care constituie subiectul investigației. Un element crucial în aprecierea respectării principiului proporționalității în acest caz este opinia Comisiei că informația cerută este importantă pentru desfășurarea procedurii.

Comisia poate aplica amenzi pentru încălcarea dispozițiilor unionale în materie de concurență, deciziile ei în acest sens putând fi atacate la instanțele Uniunii. În cadrul controlului efectuat de către instanțe, un aspect al proporționalității îl constituie mărimea amenzii în raport cu gravitatea încălcărilor. Deși în majoritatea proceselor instanțele au confirmat deciziile Comisiei (adică nu le-au anulat), în multe din aceste cazuri ele au redus cuantumul amenzilor, invocând tocmai principiul proporționalității.

Ca o concluzie, principiul proporționalității este aplicabil în toate domeniile de competență unională, ca un criteriu de evaluare a legalității acțiunilor instituțiilor unionale și autorităților naționale, criteriu care are adesea un efect decisiv față de acțiunea legislativă și de cea executivă. Principiul este, prin urmare, pe drept cuvânt privit ca un principiu crucial în limitarea reglementărilor și activității economice a administrației unionale.

## **IV. LIBERTATEA DE DECIZIE A ADMINISTRAȚIEI UNIONALE ȘI LIMITELE EI ÎN DIVERSE DOMENII DE ACTIVITATE**

### **4.1. Funcția publică unională**

În ceea ce privește procedura pe care trebuie să o urmeze deciziile administrative cu privire la funcția publică, Statutul funcționarilor Uniunii Europene dispune că „în vederea ocupării unui post liber într-o instituție, autoritatea investită cu puterea de numire, după ce a examinat:

- a) posibilitățile de promovare și de mutare în cadrul instituției;
- b) posibilitatea organizării de concursuri în cadrul instituției;
- c) cererile de transfer ale funcționarilor din alte instituții ale Uniunii Europene,

deschide procedura concursurilor pe baza titlurilor obținute conform nivelului de instrucție ori în funcție de pregătirea științifică **sau** pe bază de probe; a concursurilor pe baza titlurilor obținute conform nivelului de instrucție ori în funcție de pregătirea științifică **și** pe bază de probe”.

Se observă că autoritatea investită cu putere de numire dispune de o putere discreționară în alegerea unei metode de selecție a candidaților. Există o largă putere de apreciere și în privința dreptului de a dispune o promovare sau o mutare în cadrul instituției, precum și în privința dreptului de a favoriza un concurs intern (adică cu persoane din cadrul instituției) în locul unui concurs extern. Statutul și jurisprudența Curții de Justiție au impus însă unele restricții. Astfel, conform Statutului, concursul intern este obligatoriu pentru „trecerea unui funcționar de la o încadrare sau

de la o categorie la o încadrare sau la o categorie superioară”. În plus, Curtea de Justiție a stabilit că comite un abuz de putere acea autoritate investită cu putere de numire care organizează un concurs intern cu scopul numirii pe un post a unui funcționar public care nu îndeplinește condițiile de promovare.

În ceea ce privește forma pe care trebuie să o aibă o decizie administrativă în această materie, ea trebuie să fie comunicată în scris și de îndată funcționarului sau candidatului interesat și să fie motivată. Forma scrisă are rolul de a permite administrației să facă dovada deciziei sale și să asigure securitatea juridică.

În ceea ce privește condițiile de fond ale deciziei în această materie, ele sunt circumstanțele de fapt (faptelor cu caracter pertinent) în procedura de numire sau promovare a funcționarului public. Într-un caz Curtea de Justiție a concluzionat că, dat fiind că un element de fapt cum este un curriculum vitae care a fost consultat pentru procedura de promovare nu era nici cel care figura în dosarul personal al reclamantului, nici cel care a însoțit cererea sa de promovare, autoritatea investită cu puterea de numire nu a fost complet informată. Prin urmare, pentru că elementele avute în vedere de Comisie în momentul luării deciziei erau incomplete, se impunea anularea deciziei.

Există situații specifice cu privire la condițiile de fond. Una dintre ele e cea în care puterea discreționară a administrației este limitată prin legea însăși. Astfel, Consiliul este împuternicit de Statut să procedeze anual la o examinare a remunerațiilor funcționarilor și altor agenți ai Uniunii, pe baza unui raport prezentat de Comisie și fundamentat pe situația existentă la data de 1 iulie privind indicele comun stabilit de Oficiul Statistic al Uniunii Europene și de serviciile naționale de statistică ale statelor membre. În acest sens Curtea a decis că, dacă Statutul lasă la aprecierea Consiliului alegerea mijloacelor și a formelor celor mai potrivite pentru punerea în aplicare a unei politici de remunerare, se impune, totodată, ca el să țină cont în procesul de adaptare a remunerațiilor de cadrul politicii economice și sociale a Uniunii, precum și de eventuala creștere a nivelului de trai.

O altă situație specifică este cea în care puterea discreționară a administrației este limitată de propriile reguli ale acesteia. Astfel, Curtea a reținut în legătură cu desfășurarea unui concurs intern că, dacă autoritatea investită cu putere de numire dispune de o largă putere de apreciere pentru a fixa condițiile unui concurs, atunci comisia de examinare este ținută de respectarea textului anunțului de concurs, așa cum a fost acesta publicat. Curtea i-a mai recunoscut administrației competența de a stabili criteriile de selecție în virtutea puterii sale discreționare, ținând cont de exigențele de organizare și de raționalizare ale serviciilor, administrația fiind legată însă de aceste criterii pe care le-a comunicat. Astfel, într-o speță s-a hotărât că nu a existat abuz de putere atunci când Curtea și-a fixat propriul criteriu de selecție, și anume „150 de silabe pe minut pentru stenografie în prima limbă de lucru, engleza”.

Libertatea de decizie este limitată de abuzul de putere. Acesta apare atunci când administrația urmărește obiective ilegale sau, deși urmărește obiective legale, o face pe baza unor mobiluri ilegale sau imorale. De exemplu, Statutul prevede că recrutarea funcționarilor se face pe baza a două criterii: criteriul competenței și criteriul echilibrului geografic. Pierderea din vedere a criteriului competenței și reținerea doar a celui privind echilibrul geografic lasă loc clientelismului politic și abuzului de putere. Curtea Europeană de Justiție a reținut că cerința reprezentativității geografice, deși susceptibilă de a se transforma în decizii obiective în materie de personal, nu poate avea totuși prioritate în fața criteriilor referitoare la competența profesională și la abilitățile funcționarului.

Libertatea de decizie mai este limitată de principiile generale ale dreptului.

Principiul general al egalității este ilustrat de prevederea din Statut care interzice discriminarea în recrutarea funcționarilor pe motiv de rasă, credință religioasă, sex etc.

Principiul proporționalității apare cu precădere în dozarea sancțiunilor disciplinare, în sensul asigurării unui echilibru între abaterea disciplinară și sancțiune.

Alte principii care limitează libertatea de decizie a administrației sunt: principiul bunei administrări - dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de a se lua o măsură defavorabilă, dreptul de acces al oricărei persoane la dosarul propriu, obligația pentru administrație de a-și

motiva actele juridice -, principiul securității juridice – revocarea actelor individuale trebuie să se facă în anumite condiții și într-un termen cât mai scurt - și principiul protecției încrederii (așteptărilor) legitime - a posibilității pentru particulari de a prevedea apariția unei noi reglementări, mai puțin favorabile lor.

## 4.2. Concurența

Dreptul concurenței în Uniunea Europeană se compune din reglementări privind interdicția înțelegerilor între întreprinderi, interdicția abuzului de poziție dominantă, regimul întreprinderilor publice cu regim special și a celor ce dețin un monopol, interdicția ajutoarelor de stat.

### a) Interdicția înțelegerilor

În noțiunea de „înțelegeri” intră acordurile, deciziile și practicile concertate între agenți economici care sunt susceptibile de a afecta comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în interiorul Pieței Comune. Toate acordurile și deciziile interzise sunt lovite de nulitate. Tratatul nu precizează regimul nulității sau întinderea ei. De aceea, Curtea de Justiție a precizat caracterul absolut și retroactiv al nulității, arătând că un acord sau o decizie nulă nu mai poate produce niciun efect nici între părți, nici față de terți, de la momentul încheierii/adoptării. În ceea ce privește întinderea acestei nulități, în practică s-a precizat că sunt nule doar acele dispoziții ale unui acord sau ale unei decizii care constituie o încălcare a tratatelor, în măsura în care ele pot fi separate de restul actului.

Dacă prin acorduri și decizii se înțeleg acte juridice cu caracter obligatoriu, discuții au avut loc în legătură cu noțiunea de „practici concertate”. Comisia a stabilit limitele acestei noțiuni, arătând că ea este o formă de coordonare tacită între întreprinderi, prin care ele înlocuiesc conștient riscurile concurenței cu o cooperare practică. Curtea îi recunoaște Comisiei o putere de apreciere a acestor situații, fixând ca limită și regulă de apreciere faptul că indiciile invocate pentru existența unei practici concertate nu trebuie să fie luate în considerare în mod izolat ci în ansamblul lor, ținându-se cont de caracteristicile pieței produselor respective.

Comisia are dreptul de a obține informații cu privire la înțelegeri și de a realiza controale pe lângă administrațiile naționale și întreprinderi. Atunci când Comisia analizează încălcarea regulilor concurenței pe piața internă a Uniunii, ea ia drept criteriu o concurență rezonabilă și nu o concurență perfectă, care este un model ideal.

Există și în acest domeniu situații în care puterea de apreciere a Comisiei este limitată de propriile sale reguli. Astfel, Comisia s-a preocupat de găsirea unor criterii de stabilire a pragului peste care acordurile, deciziile sau practicile afectează concurența. Având în vedere obiectivul unei concurențe rezonabile și criteriul afectării notabile a concurenței, Comisia a considerat că anumite înțelegeri pot să fie considerate *a priori* ca nefiind în contradicție cu prevederile tratatelor. În acest sens Comisia a dat publicității o serie de comunicări care, deși teoretic nu au forță obligatorie, conțin criteriile semnificative de care ea ține seama în calificarea acordurilor, deciziilor și practicilor ca afectând sau nu concurența. De exemplu, într-o comunicare ea aduce o serie de argumente favorabile anumitor tipuri de înțelegeri considerate benefice, cum ar fi cele care vizează schimbul de opinii sau de experiență, cooperarea în materie contabilă, executarea în comun a proiectelor de cercetare și dezvoltare, utilizarea în comun a mijloacelor de stocare și transport, publicitatea în comun. Astfel de comunicări devin obligatorii pentru Comisie.

În plus, chiar tratatele prevăd că sunt exceptate de la interdicție anumite înțelegeri, limitând deci puterea de apreciere a Comisiei. Pentru ca înțelegerile să fie exceptate, se cer următoarele condiții: înțelegerea trebuie să contribuie la ameliorarea producției sau a distribuției produselor, la promovarea progresului tehnic sau economic, să rezerve utilizatorilor o parte a profitului care rezultă, restricțiile impuse întreprinderilor participante să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor fixate, întreprinderile participante să nu elimine concurența pe o parte

substanțială a pieței produselor în cauză. Astfel, Comisia trebuie să efectueze practic un bilanț economic al unei asemenea înțelegeri, aspect sub care Curtea i-a recunoscut o marjă de apreciere. Însă, dacă ea consideră că condițiile sunt îndeplinite, Comisia este obligată să excepteze acordul, decizia sau practica de la interdicția înțelegerilor, sub acest aspect ea având o competență obligată, nu discreționară.

Curtea a decis în numeroase rânduri că întreprinderile au dreptul la o analiză corespunzătoare din partea Comisiei a cererilor lor de obținere a exceptărilor menționate, motiv pentru care Comisia nu se poate limita la a cere întreprinderilor să facă proba condițiilor cerute pentru exceptare, ci ea trebuie, în virtutea unei bune administrări, să stabilească prin propriile mijloace faptele și circumstanțele pertinente. Referitor la amploarea sau la întinderea controlului judiciar, Curtea a considerat în multe rânduri că exercitarea competențelor Comisiei presupune în mod necesar aprecieri complexe în materie economică; de aceea controlul jurisdicțional al Curții asupra acestor aprecieri trebuie să respecte caracterul lor economic, limitându-se la examinarea existenței materiale a faptelor pe care Comisia le-a avut în vedere și la motivarea deciziilor ei, motivare care trebuie să precizeze faptele și considerentele pe care s-au bazat aprecierile Comisiei.

### **b) Abuzul de poziție dominantă**

Tratatele arată că „orice abuz de poziție dominantă al uneia sau mai multor întreprinderi în interiorul pieței interne sau într-un segment important al acesteia va fi interzis ca fiind incompatibil cu piața internă, atâta timp cât afectează comerțul dintre statele membre”. Noțiunea de „poziție dominantă”, nefiind definită de tratate, a fost definită de Curte ca fiind „o poziție de putere economică pe care o deține o întreprindere și care îi permite să afecteze concurența efectivă de pe piața relevantă printr-un comportament independent față de concurenții, de clienții și în ultimă instanță față de consumatorii săi.” Indicatori ai poziției dominante sunt: nivelul ridicat al cotei de piață al respectiveri întreprinderi, slaba putere economică a concurenților săi, absența concurenței potențiale, controlul resurselor și tehnologiei de către respectiva întreprindere sau existența unei rețele dezvoltate de vânzări a respectivei întreprinderi.

În ceea ce privește abuzul de poziție dominantă, de asemenea nedefinit de tratate, Curtea a arătat că el este un concept obiectiv ce se referă la recurgerea la metode diferite de acelea care creează condițiile unei concurențe normale între produse și servicii pe baza tranzacțiilor operatorilor economici, având ca efect scăderea nivelului de concurență pe o piață deja perturbată de prezența întreprinderii respective. Trataele enumeră exemplificativ câteva cazuri de abuz de poziție dominantă: impunerea directă sau indirectă de prețuri sau condiții comerciale incorecte; limitarea producției, a pieței sau a dezvoltării tehnologice în detrimentul consumatorilor; efectuarea de tranzacții echivalente în condiții diferite cu părți diferite; obligarea celeilalte părți dintr-un contract să accepte obligații suplimentare, neîntâlnite în mod uzual. Alte exemple de cazuri de abuz de poziție dominantă au fost identificate de Comisie și Curtea de Justiție: prețuri stabilite diferit în funcție de zonă, returnarea unei părți din preț către cumpărători pentru fidelitate din partea lor, în scopul de a-i deturna de la alți comercianți, reducerea prețurilor în scopul eliminării concurenței, refuzul furnizării de marfă în scopul eliminării concurenței, refuzul nejustificat al acordării de licențe etc.

Comisia are o putere largă de apreciere în privința cazurilor de poziție dominantă și de abuz de poziție dominantă, Curtea limitându-se la a analiza relevanța faptelor, motivarea suficientă a deciziei Comisiei și dozarea corespunzătoare de către aceasta a sancțiunilor aplicate.

### **c) Ajutoarele de stat**

Potrivit tratatelor, va fi considerat incompatibil cu piața comună orice ajutor acordat de un stat membru sau din resursele de stat, sub orice formă, care distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producției anumitor bunuri, atâta timp cât afectează comerțul dintre statele membre. Tratatele prevăd și excepții, adică ajutoare considerate compatibile cu piața internă:

- ajutorul cu caracter social acordat consumatorilor individuali, cu condiția nediscriminării în funcție de originea produselor în cauză;
- ajutorul acordat pentru repararea daunelor cauzate de dezastre naturale sau de situații excepționale;
- ajutorul acordat zonelor de Est din Germania după reunificarea acesteia.

De asemenea, tratatele arată categoriile de ajutoare care pot fi considerate compatibile cu piața comună în condițiile specificate de ele, de exemplu ajutoarele destinate să favorizeze dezvoltarea economică a regiunilor în care nivelul de viață este foarte scăzut sau în care șomajul este foarte ridicat. Alte categorii de ajutoare care pot fi considerate compatibile cu piața comună pot fi stabilite prin decizie a Consiliului, la propunerea Comisiei. Prin urmare, Comisia și Consiliul dispun de o marjă de apreciere, de o putere discreționară în stabilirea ajutoarelor autorizate, mai redusă în primul caz, mai largă în cel de-al doilea.

Comisia este cea care are sarcina de a proceda la examinarea permanentă a regimului ajutoarelor existent în statele membre. În vederea realizării acestei sarcini statele membre au obligația de a informa în timp util Comisia cu privire la proiectele legislative care urmăresc să instituie un regim sau să modifice regimul existent al ajutoarelor. În cazul în care Comisia consideră că un anumit tip de ajutor de stat nu face parte din excepțiile acceptate, deci nu este compatibil cu piața comună, îi cere statului membru să se justifice în cel mult o lună. Dacă justificările statului nu sunt satisfăcătoare, Comisia decide ca el să modifice sau să elimine ajutorul de stat într-un anumit termen, de regulă două luni. Dacă statul respectiv nu se conformează deciziei Comisiei în termenul stabilit, Comisia sau oricare alt stat membru interesat poate acționa în fața Curții de Justiție. În același timp, statul vizat poate și el recurge la Consiliu, care are dreptul să hotărască în locul Comisiei; dacă el nu se pronunță în cel mult trei luni, decizia rămâne în sarcina Comisiei. Dacă Consiliul se pronunță în favoarea statului vizat, procedura declanșată împotriva lui trebuie să înceteze.

O variantă a ajutorului de stat o constituie subvențiile. Subvenția este definită ca fiind o contribuție în bani sau în natură, acordată pentru susținerea unei întreprinderi, de către cumpărătorul sau utilizatorul bunurilor sau serviciilor pe care ea le produce, respectiv le prestează. Dacă cumpărătorul/utilizatorul este statul, atunci subvenția este o formă a ajutorului de stat și, deci, în principiu incompatibilă cu piața comună. Noțiunea de ajutor este mai extinsă, mai cuprinzătoare decât cea de subvenție, dat fiind faptul că ajutorul presupune nu numai prestațiile propriu-zise, așa cum sunt subvențiile, ci și intervențiile care, sub diverse forme, ușurează sarcinile care în mod normal grevează bugetul unei întreprinderi (de exemplu scutirile de impozit).

#### **4.3. Politica comercială comună. Prevederi antidumping**

Condițiile în care se realizează comerțul țărilor membre cu țările nemembre sunt reglementate de politica comercială comună. Politica comercială comună se întemeiază pe principii uniforme în ceea ce privește modificările tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale privind schimburile de mărfuri și servicii și aspectele comerciale ale proprietății intelectuale, investițiile străine directe, măsurile de liberalizare a comerțului unor produse sau servicii, exporturile, măsurile de apărare comercială, printre care și cele care se iau în caz de dumping și de subvenții. Dumpingul este practicarea pe piața unională a unui preț mai mic decât cel practicat în țara de proveniență a produsului.

Propunerea măsurilor necesare pentru elaborarea unei politici comerciale comune și, apoi, monitorizarea aplicării lor sunt sarcina Comisiei. În acest sens Comisia poate face, printre altele, propuneri de măsuri care se referă la:

- protecția împotriva dumpingului sau a importurilor subvenționate din țări care nu sunt membre UE
- protecția împotriva altor practici comerciale ilicite;



- protecția împotriva importului, incluzând limitarea perioadei de valabilitate a documentelor de import, în condițiile în care cantitățile mari de anumite produse ar putea prejudicia grav producătorii uniionali.

Măsurile de protecție comercială în comerțul cu țările din afara UE pot lua următoarele forme:

- Măsuri de protecție (de salvagardare): tarife, cote, licențe de import, retragerea facilităților tarifare
- Taxele anti-dumping
- Taxe vamale de contracarare: sunt măsuri care se pot lua pentru a contracara efectele subvențiilor unui produs importat
- Acordurile voluntare de restricționare - Comisia Europeană este împuternicită să încheie înțelegeri cu o țară terță pentru restricționarea importurilor din aceasta

În ceea ce privește competența Comisiei în materie de dumping, Curtea a apreciat că, dacă în exercitarea competențelor ce îi sunt recunoscute Comisia are obligația de a constata existența practicilor de dumping și prejudiciul adus întreprinderilor Uniunii, ea dispune și de o largă putere de apreciere pentru determinarea, în funcție de interesele Uniunii, a măsurilor pe care le consideră necesare pentru a face față situației constatate.

Cu toate acestea, Comisia are obligația de a respecta garanțiile de procedură și obligația de a-și motiva deciziile. Atunci când o decizie a Comisiei de sancționare a dumpingului este contestată la Curte pe motiv de deturnare de putere, în pronunțarea unei hotărâri Curtea va ține seama în mod special de aceste două obligații. Legat de motivarea în fapt a deciziei, având în vedere puterea discreționară a Comisiei, o decizie nu va putea fi anulată decât pentru eroare manifestă de apreciere a faptelor.

#### **4.4. Politica agricolă comună**

Tratatul de la Roma a pus la baza politicii agricole comune trei principii:

- circulația liberă a produselor agricole, piața unică, prețuri unice
- preferința unională: aprovizionarea pieței în primul rând din producție proprie, ceea ce presupune protecție față de importurile la prețuri mai mici și stimularea exporturilor prin subvenții
- solidaritate financiară: acoperirea în comun a costurilor acestei politici prin taxe, prin intermediul bugetului unional și prin redistribuire

Politica agricolă comună este una din cele mai importante politici ale Uniunii, cheltuielile cu agricultura reprezentând 45% din bugetul unional. Obiectivele politicii agricole comune sunt următoarele: a) creșterea productivității agriculturii prin promovarea progresului tehnic, prin dezvoltarea rațională a producției agricole și prin utilizarea optimă a factorilor de producție, în special a forței de muncă; b) asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, în special prin majorarea venitului individual al lucrătorilor din agricultură; c) stabilizarea piețelor; d) garantarea siguranței aprovizionărilor; e) asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori.

Pentru realizarea acestor obiective s-a apreciat că este necesară instituirea unei organizări comune a piețelor agricole, organizare care poate îmbrăca una din următoarele forme: a) reguli comune în materie de concurență; b) o coordonare obligatorie a diferitelor metode de organizare națională a pieței; c) o organizare europeană a pieței.

În acest sens Comisia prezintă propuneri referitoare la elaborarea și punerea în aplicare a politicii agricole comune. La propunerea Comisiei, Consiliul adoptă regulamente sau decizii privind fixarea prețurilor, taxelor, ajutoarelor și limitărilor cantitative.

##### **4.4.1. Limitele puterii discreționare a Consiliului în reglementarea pieței agricole comune**

Consiliul este competent pentru elaborarea politicii agricole comune. Dar Consiliul, după cum știm, este obligat în principiu să-i delege Comisiei competența de executare a actelor adoptate de el, trebuind să justifice reținerea acestei competențe.

S-a pus problema dacă este necesar să se stabilească o ierarhie între obiectivele menționate sau trebuie să li se acorde tuturor aceeași importanță. Curtea a statuat că pentru atingerea obiectivelor menționate instituțiile unionale trebuie să asigure o conciliere permanentă, putând să stabilească pe moment eventuale contradicții între obiective luate separat și, la nevoie, să acorde unuia sau altuia o preeminență temporară impusă de circumstanțele economice. Prin urmare, Consiliul are o putere de apreciere în acordarea priorității unui obiectiv sau altuia.

Această putere discreționară îi lasă Consiliului o diversitate de modalități de intervenție. În acest sens Curtea a arătat că, ținând cont de puterea de apreciere de care dispune Consiliul pentru punerea în practică a unei organizări comune de piață și având în vedere responsabilitățile care îi sunt atribuite prin Tratat pentru definirea mijloacelor corespunzătoare pentru asigurarea realizării progresive a unei piețe unice, diversificarea modalităților de intervenție, în funcție de regiunile Uniunii, nu constituie o discriminare.

În ceea ce privește obligația de motivare a actelor, fiind vorba de un domeniu cu un grad de tehnicitate ridicat, Curtea i-a recunoscut Consiliului o libertate de apreciere în privința motivării în fapt a deciziilor sale.

În ceea ce privește abuzul de putere, în condițiile în care în care Consiliul beneficiază de o putere discreționară apreciabilă, iar obiectivele politicii agricole comune permit o marjă de acțiune foarte mare, posibilitatea existenței unui abuz de putere este destul de scăzută.

Anumite principii de drept limitează puterea discreționară a Consiliului: interzicerea discriminării între producătorii/consumatorii din cadrul Uniunii; principiul proporționalității, principiul egalității de tratament, principiul securității juridice, protecția așteptărilor legitime.

#### **4.4.2. Limitele puterii discreționare a Comisiei în aplicarea politicii agricole comune**

Curtea i-a recunoscut Comisiei o largă putere discreționară în constatarea faptelor, arătând că e vorba de evaluarea unei situații economice complexe; în controlul de legalitate exercitat asupra unui asemenea tip de competență instanța trebuie să se limiteze la examinarea existenței unei eventuale erori manifeste de apreciere sau a unui abuz de putere. De exemplu în cazul stabilirii taxelor compensatorii sau a măsurilor de salvagardare (de protecție). Astfel, limitele puterii de apreciere a Comisiei în aplicarea măsurilor de salvagardare împotriva importurilor constau doar în respectarea condiției de a exista o perturbare gravă pentru piața comună, așa cum stabilește tratatul.

Principiile generale ale dreptului, precum cel al proporționalității, al egalității și nediscriminării, al securității juridice și al protecției încrederii legitime, limitează și aici marja de apreciere a Comisiei.

Vasta putere de apreciere acordată Comisiei se poate explica prin faptul că domeniul agricol necesită numeroase măsuri individuale, nefiind posibilă prevederea tuturor situațiilor în actele normative. O reglementare de amănunt ar crea proceduri greoaie, care ar împiedica flexibilitatea de acțiune a administrației unionale. Pe de altă parte Comisia, fiind un organ supranațional, are rolul de a fixa tendințele integratoare în domeniul pieței agricole comune.

#### **4.5. Uniunea vamală**

Uniunea vamală constituie unul din fundamentele Uniunii Europene, ea întinzându-se la ansamblul schimburilor de mărfuri. Ea presupune, pe de o parte, suprimarea între statele membre a taxelor vamale la importul sau exportul de mărfuri și a oricăror taxe cu efect echivalent, iar pe de altă parte stabilirea unui tarif vamal comun în relațiile cu țări terțe.

Crearea uniunii vamale a constituit un pas important în direcția creării pieței interne unice, uniunea vamală constituind unul dintre elementele structurale esențiale ale procesului de integrare. Importanța sa economică pentru potențialul economic al statelor membre rezidă în crearea unui spațiu și a unei piețe transfrontaliere, statele membre fiind, prin unirea forțelor lor, mai capabile să facă față concurenței de pe piețele mondiale.

Din punct de vedere politic, tariful vamal comun deschide Uniunii posibilități certe de acțiune în domeniul dezvoltării și în cel al comerțului exterior. Din punct de vedere economic drepturile vamale au o importanță financiară deosebită pentru bugetul Uniunii, întrucât aceste venituri fac parte din resursele proprii ale Uniunii. În sfârșit, uniunea vamală constituie regimul juridic al dispozițiilor unionale și naționale, parțial suprapuse, dreptul vamal având, după dreptul agrar, o contribuție determinantă la crearea *unui drept administrativ european*.

Interdicția drepturilor vamale și a taxelor cu efect echivalent în interiorul Uniunii este absolută și cu efect imediat. Cu toate acestea, realizarea acestui imperativ necesită o vastă legislație secundară, ceea ce explică importanța deosebită a aplicării tarifului vamal comun de către autoritățile statelor membre.

Tariful Vamal Comun este stabilit de către Consiliu, el conținând un număr impresionant de poziții tarifare exprimate prin procente din valoarea mărfurilor. Cu toate acestea, el nu garantează un tratament uniform la nivelul statelor membre, aplicabil situațiilor de speță, deoarece dispozițiile care fixează condițiile de aplicare a tarifului vamal comun țin de competența de reglementare a autorităților naționale.

Activitatea statelor în acest sens este supusă mai întâi controlului instanțelor naționale și apoi, pe cale indirectă, al Curții de Justiție a Uniunii Europene. În ultimă instanță, acestea din urmă îi revine competența de a decide cum trebuie interpretat un concept vamal comun. Hotărârea ei este pronunțată în cadrul unei proceduri speciale, în care Curtea nu soluționează litigiul principal, ci se limitează la a furniza judecătorului național o interpretare bazată pe elementele de fapt stabilite în litigiul principal.

Gradul mai mare sau mai mic al preciziei deciziei Curții referitor la pozițiile tarifare depinde de caracteristicile particulare ale pozițiilor și subpozițiilor tarifare respective. Când este posibil să se clasifice o marfă în Tariful Vamal Comun doar pe baza unor caracteristici unice și determinabile cu exactitate cu ajutorul științei, Curtea de Justiție ia o decizie de clasificare definitivă atunci când constatările de fapt pe baza cărora ea se fundamentează sunt suficiente. Dimpotrivă, dacă poziția sau subpoziția vizează o combinație a caracteristicilor fondate pe aspectul exterior al mărfii, pe folosința căreia aceasta îi este destinată și chiar pe adecvarea sa unei utilizări particulare, se observă o anumită prudență a judecătorilor Curții în clasificarea produsului într-o poziție sau subpoziție dată. De principiu, Curtea de Justiție menajează puterea de apreciere a autorităților vamale naționale.

În schimb, Curtea de Justiție îi recunoaște Comisiei o marjă de apreciere de întindere limitată.

Principiile generale ale dreptului, precum cel al securității juridice și cel al bunei administrări, limitează puterea de apreciere a Comisiei în acest domeniu.

#### **4.6. Politica socială**

Crearea pieței comune presupune, în domeniul liberei circulații a forței de muncă, ca mobilitatea lucrătorilor (salariați în principal) să nu fie împiedicată de amenințarea pierderii drepturilor sociale. Piața Comună nu poate fi pusă în aplicare, deci, fără o rețea socială solidă ce depășește frontierele naționale.

În acest sens, Curtea de Justiție a reiterat că unul dintre scopurile Uniunii este paralelismul între uniunea economică și progresul social printr-o acțiune comună a statelor membre. În statele industrializate, politica socială a devenit un element *sine qua non* al politicii serviciilor publice, înțelegându-se prin aceasta din urmă ansamblul măsurilor destinate să îmbunătățească condițiile de muncă și de viață ale oamenilor. Întinderea conceptului de politică socială corespunde unei mari varietăți a formelor de intervenție a statului, care merg de la asigurările pentru bătrânețe, șomaj etc. la protecția sănătății publice, la reglementarea condițiilor de muncă.

Politica socială este de competența statelor membre, tratatele unionale și, pe baza lor, reglementările secundare conținând doar dispoziții punctuale în această materie, în măsura în care

este necesar pentru asigurarea instaurării și menținerii pieței unice și a liberei circulații. Pe de altă parte, Uniunea trebuie ca în toate domeniile sale de activitate să țină cont de aspecte de politică socială.

În ceea ce privește competențele Uniunii în materia politicii sociale, aceasta are ca obiectiv promovarea ocupării forței de muncă, îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, favorizând o evoluție egală, o protecție socială adecvată, dialogul social, dezvoltarea resurselor umane care să permită un nivel ridicat și durabil de ocupare a forței de muncă și combaterea excluderii sociale.

Comisia are misiunea de a încuraja cooperarea între statele membre și de a facilita coordonarea politicilor lor sociale, prin studii, prin avize și prin organizarea de consultări, în special în chestiuni privind: ocuparea forței de muncă; condițiile de muncă; formarea și perfecționarea profesională; securitatea socială; protecția împotriva accidentelor și bolilor profesionale; igiena muncii; dreptul sindical; negocierile colective dintre angajatori și lucrători.

Tratatul prevede că fiecare stat membru trebuie să asigure aplicarea principiului remunerării egale a lucrătorilor de sex masculin și a celor de sex feminin pentru aceeași muncă prestată sau pentru una echivalentă. Curtea de Justiție a statuat că o asemenea dispoziție are un efect direct nu numai în raporturile dintre indivizi și state (efect direct vertical), ci și în raporturile între indivizi (efect direct orizontal).

Consiliul a adoptat, printre altele, directive asupra egalității de tratament în diferite domenii, directive cu privire la apropierea legislațiilor statelor membre în materia concedierilor colective, directive privind menținerea drepturilor lucrătorilor în caz de transfer al firmelor sau activelor lor de la un proprietar la altul, directive privind protecția salariaților în caz de insolvență a angajatorului.

Un instrument important al politicii sociale unionale este Fondul social european (FSE), a cărui misiune este facilitarea găsirii de locuri de muncă, a mobilității geografice și profesionale a lucrătorilor, a adaptării lor, prin formare și reconversie profesională, la mutațiile industriale și la evoluția sistemelor de producție.

În sfârșit, există reglementări referitoare la coordonarea regimurilor de securitate socială, coordonarea presupunând, pe de o parte, echivalarea efectelor pe care le produc asupra indivizilor evenimentele care dau dreptul la prestații sociale, dacă un eveniment se produce într-un stat iar competent să acorde prestația este alt stat, iar pe de altă parte transferul prestațiilor sociale din statul care le acordă deja în statul de reședință, în cazul exercitării dreptului de liberă circulație, pentru ca aceasta să nu fie descurajată. Sunt vizate următoarele tipuri de prestații sociale: pensia de vârstă, pensia de invaliditate, prestațiile de boală, indemnizațiile de maternitate și paternitate, indemnizațiile de accidente de muncă și boli profesionale, indemnizațiile de șomaj, ajutoarele de deces, pensiile de urmaș, alocațiile familiale etc. Se exclud din câmpul de aplicare asistența socială și medicală, prestațiile în favoarea victimelor războaielor, precum și regimurile speciale ale funcționarilor și ale personalului asimilat. O persoană nu poate fi supusă în același timp decât legislației sociale a unui singur stat membru, pe baza criteriilor prevăzute de reglementările unionale. Echivalarea efectelor operează astfel: dacă timpul lucrat este o condiție pentru a beneficia de o prestație socială, se iau în considerare perioadele lucrate în orice stat unional, indiferent care stat plătește prestația; dacă survenirea unui eveniment este o condiție pentru a beneficia de o prestație socială, se ia în considerare evenimentul indiferent de statul în care s-a petrecut, ca și când el ar fi avut loc pe teritoriul statului plătitor al prestației. Reglementările nu creează însă un drept la prestațiile menționate, nici nu stabilesc condițiile în care ele se acordă, aceste aspecte fiind stabilite de legislațiile naționale.

Administrația națională competentă este ținută însă să furnizeze prestațiile pe care legislația statului respectiv le prevede și care sunt vizate de reglementările unionale menționate, dacă sunt reunite toate condițiile legale. Ea nu dispune de nici o putere de apreciere care să-i permită să clasifice prestația socială respectivă într-o altă categorie, contrar calificărilor reținute de către Curtea de Justiție.

## **V. FUNCȚIA PUBLICĂ UNIONALĂ. STATUTUL FUNCȚIEI PUBLICE UNIONALE**

### **5.1. Considerații generale**

Statutul funcționarilor unionali se aplică, evident, doar în instituțiile și organele unionale. El joacă însă un rol de potențial model pentru administrațiile naționale, un rol de structurare pe baza unor cerințe minime pe care trebuie să le îndeplinească funcția publică din țările candidate la aderare.

Statutul funcționarilor Comunităților Europene a fost adoptat printr-un Regulament din 1968 al Consiliului și a înlocuit statutele proprii fiecărei Comunități, devenind ulterior Statutul funcționarilor Uniunii Europene. El este format din patru părți:

- o primă parte este consacrată statutului propriu-zis al funcționarilor unional. Se prevăd aici drepturile și obligațiile funcționarilor, elementele carierei lor (modalitatea de recrutare, notarea, avansarea, promovarea, modalitățile de încetare a funcției), condițiile de muncă ale funcționarilor (durata lucrului, concediile), regimul pecuniar și avantajele sociale ale funcționarilor (remunerația, rambursarea cheltuielilor făcute în interes de serviciu, securitatea socială, pensiile, recuperarea sumelor încasate pe nedrept, subrogarea Uniunii în drepturile funcționarilor), regimul disciplinar și căile de atac

- a doua parte este consacrată regimului aplicabil altor categorii de agenți unionali

- a treia parte cuprinde alte reglementări aplicabile funcționarilor și agenților Uniunii Europene

- a patra parte cuprinde reglementări adoptate de comun acord de instituțiile Uniunii Europene și aplicabile funcționarilor și altor agenți unionali.

Opțiunea pentru o reglementare cu valoare de Statut a avut ca efect faptul că a plasat funcția publică unională în categoria funcțiilor publice așa-zis *închise*, funcționarul public unional având astfel o situație legală și regulamentară bazată pe permanența funcției și pe existența unei ierarhii administrative. Se consacră astfel sistemul de „carieră” în funcția publică europeană.

## 5.2. Organizarea funcției publice unionale

Funcționarul unional este persoana care a fost numită într-un post permanent al unei instituții sau al unui organ al Uniunii, printr-un act administrativ scris (ordin de numire) emis de către autoritatea investită cu putere de numire.

Funcțiile prevăzute de Statut sunt clasate, din punct de vedere al naturii și al nivelului lor, în patru categorii desemnate în ordine ierarhică descrescătoare cu literele A, B, C și D. Astfel, funcționarii unionali sunt împărțiți în patru mari categorii și o categorie aparte:

- Categoria A - comportă opt grade desfășurate fiecare pe două gradații, cuprinzând funcții de direcție, de concepție și de studiu. Pentru ocuparea acestor funcții se cer cunoștințe de nivel universitar sau o experiență profesională de nivel echivalent. Funcționarii din această categorie au ca misiune elaborarea politicilor, pregătirea proiectelor de acte juridice și aplicarea legislației unionale. Funcțiile de direcție sunt asigurate de: directori generali (A1), directori (A2), șefi de divizie (A3)

- Categoria B cuprinde cinci grade desfășurate fiecare pe două gradații și corespunde funcțiilor de aplicare și încadrare care necesită cunoștințe de nivel de învățământ secundar sau experiență profesională de nivel echivalent. Această categorie îi cuprinde pe funcționarii care primesc și analizează informațiile necesare fie pentru elaborarea politicilor Uniunii, fie pentru supravegherea respectării legislației

- Categoria C cuprinde cinci grade desfășurate fiecare pe două gradații și corespunde funcțiilor de execuție care necesită cunoștințe de învățământ de nivel mediu sau o experiență profesională de nivel echivalent. Aici se regăsesc funcționarii care îndeplinesc misiuni de secretariat și arhivă

- Categoria D cuprinde patru grade desfășurate fiecare pe două gradații și corespunde funcțiilor de serviciu care necesită cunoștințe de nivel de învățământ primar, eventual completate cu cunoștințe tehnice

▪ Categoria LA cuprinde interpreții și traducătorii. Aceștia sunt grupați în șase grade, asimilate gradațiilor de la A3 la A8 și desfășurate pe două gradații

Statutul consacră norma de principiu potrivit căreia funcționarii aparținând aceleiași categorii sunt supuși unor condiții identice de recrutare și de derulare a carierei.

Recrutarea și promovarea funcționarilor unionali sunt dominate de principiul concursului, care admite excepții în cazurile expres și limitativ prevăzute de Statut. Astfel, se prevede că o altă procedură de recrutare decât prin concurs poate fi adoptată de către autoritatea investită cu putere de numire pentru recrutarea funcționarilor din gradele A1 și A2 (directori generali, directori), precum și, în cazuri excepționale, pentru posturi care necesită calificări speciale. Promovarea se referă la trecerea de la un grad inferior la un grad superior.

Pe de altă parte, vechimea atrage în mod automat avansarea în funcție. Astfel, funcționarul care a împlinit doi ani de vechime într-o gradație aparținând gradului său este în mod automat avansat în gradația următoare a acestui grad.

### **5.3. Principiile funcției publice unionale**

Drepturile și îndatoririle funcționarului public unional sunt guvernate de următoarele principii:

1. necesitatea asigurării unei independențe absolute a funcționarului public față de orice guvern, autoritate, organizație sau persoană exterioară instituției sale

2. necesitatea asigurării independenței față de statele membre al cărui cetățean e funcționarul

3. îndeplinirea atribuțiilor și reglarea conduitei exclusiv în vederea realizării intereselor Uniunii

4. conferirea de privilegii și imunități exclusiv în interesul Uniunii

5. aflarea funcționarilor în permanență la dispoziția instituției (fără ca în acest mod să poată depăși durata de 42 de ore de serviciu/săptămână)

6. formarea și implicarea funcționarilor în pregătirea reglementărilor care îi guvernează (Statutul) și în aplicarea lor

Aceste principii se regăsesc de cele mai multe ori transpuse și la nivelul funcțiilor publice naționale, fiind evidentă tendința către independența și profesionalizarea celor care au ca rol pregătirea, adoptarea și aplicarea actelor administrative.

## **VI. CONTROLUL EXERCITAT DE ADMINISTRAȚIA UNIONALĂ**

### **6.1. Controlul exercitat de Comisie asupra statelor, altor instituții și particularilor**

În calitate de instituție de control Comisia asigură, ca și Curtea de Justiție dar prin alte mijloace, respectarea dreptului unional, fiind numită “păzitoare” a tratatelor. În cadrul atribuției sale de control intră:

- dreptul de a da avize terților (state sau particulari), la cererea lor

- dreptul de informare și verificare la fața locului asupra anumitor (prevăzute de tratate) încălcări ale dreptului unional de către agenții economici; în acest scop, atât statele cât și persoanele fizice și juridice au obligația de a pune la dispoziția Comisiei toate informațiile și documentele necesare, iar statele au obligația de a-i da concursul în caz că verificările întâmpină opunere

- dreptul de sancționare cu amendă sau cu penalități de întârziere a agenților economici, pentru anumite încălcări ale dreptului Uniunii (inclusiv refuzul de a da informațiile și documentele menționate mai sus sau de a permite verificările menționate); deciziile de sancționare cu amendă sunt executorii

- dreptul de a acționa în fața jurisdicțiilor Uniunii împotriva statelor sau a altor instituții

- dreptul (neexclusiv) de a autoriza statele să adopte măsuri derogatorii de la dreptul unional (clauze de salvagardare), de a stabili perioada de timp în care ele se aplică, de a supraveghea statele în aplicarea lor și de a decide încetarea lor; dreptul de supraveghere îi revine Comisiei

chiar și atunci când Consiliul este cel care a autorizat asemenea măsuri sau care a decis încetarea lor.

## **6.2. Controlul exercitat de Banca Centrală Europeană asupra altor instituții și particularilor**

Este de precizat că acest control se exercită numai în domeniul specific de activitate al Băncii, adică în domeniul monetar. În acest sens Banca are următoarele prerogative:

- dreptul de a da avize terților (state sau particulari), la cererea lor
- dreptul de a sancționa cu amendă sau cu penalități de întârziere agenții economici, pentru anumite încălcări ale dreptului unional; la fel ca mai sus, deciziile de sancționare cu amendă sunt executorii
- dreptul de a acționa în fața jurisdicțiilor unionale împotriva altor instituții, pentru nerespectarea atribuțiilor ei, și a băncilor centrale naționale, pentru nerespectarea dreptului unional în domeniul monetar

Acțiunea introdusă de Banca Centrală Europeană împotriva băncilor centrale naționale este similară cu cea introdusă de Comisie împotriva statelor, fiind considerată de altfel o variantă a acesteia din urmă.

## **VII. CONTROLUL EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI UNIONALE**

### **7.1. Controlul exercitat de Avocatul European al Poporului**

Dreptul de a se adresa Avocatului European al Poporului numit de Parlament aparține oricărei persoane fizice/juridice cu domiciliul/sediul stabil în Uniune și vizează cazurile de rea administrare (neglijență sau intenție) din partea instituțiilor și organelor Uniunii. Plângerile trebuie adresate în cel mult doi ani de la luarea la cunoștință a activităților criticate, după epuizarea unor demersuri administrative pe lângă instituția/organul în cauză; activitățile trebuie să-l(i) vizeze direct pe petent(ți), care trebuie să poată fi identificat(ți) și care îi pot adresa Avocatului European al Poporului plângerea direct sau printr-un parlamentar; sunt excluse activitățile jurisdicționale ale celor trei instanțe unionale, activitățile altor instituții care fac obiectul unui dosar aflat în fața jurisdicțiilor unionale, până la pronunțarea unei soluții asupra lor, precum și cele care sunt în curs de a fi examinate de Parlament ca urmare a unor petiții, până la soluționarea acestora din urmă.