

Suport de curs la disciplina **Drept administrativ european** aferent tematicii examenului de licență, proba scrisă, Specializarea Administrație europeană, sesiunile iunie/iulie 2020 și septembrie 2020. Titular disciplină: **Conferențiar dr. Carmen Lazăr**

V. PRINCIPIILE DREPTULUI ADMINISTRATIV UNIONAL

5.1. Considerații generale

La nivel european, principiile generale ale dreptului unional, dintre care unele sunt nescrise, au fost elaborate de Curtea Europeană de Justiție. Principiile generale nescrise 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*.

5.2. 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 a 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 unui act administrativ unional: autoritățile publice trebuie să respecte actele juridice superioare și principiile generale, așa cum sunt ele interpretate de instanțele unionale. Mai precis, actele administrative individuale trebuie să fie adoptate pe baza unui act normativ, administrativ sau legislativ, și să fie conforme cu acesta, iar actele administrative normative trebuie să fie adoptate pe baza unui act legislativ și să fie conforme cu acesta; neconformitatea trebuie să fie atât de fond cât și de formă. În acest sens, *Codul european al bunei conduite administrative* 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 circumstanțe economice complexe sau care implică aprecieri tehnice administrația să aibă dreptul de a aprecia oportunitatea unei acțiuni și conținutul acesteia. Ea limitează controlul exercitat de justiție asupra actelor instituțiilor la cazurile în care instituțiile au efectuat o apreciere manifest eronată sau au comis o deturnare (abuz) de putere; acesta apare atunci când administrația urmărește obiective ilegale (neprevăzute de tratate) sau, deși urmărește obiective legale, o face pe baza unor mobiluri ilegale sau imorale. Astfel, Curtea de Justiție Europeană a statuat într-o speță, cu privire la selecția funcționarilor publici, că „Aparține administrației dreptul de a stabili criteriile de selecție, în virtutea puterii sale discreționare și ținând cont de exigentele organizării și raționalizării serviciilor”. Într-o altă speță Curtea a afirmat că, dacă este adevărat că Comisia are obligația să constate de o manieră obiectivă faptele referitoare la existența unor practici de dumping sau de subvenții la exporturi de către state terțe și la prejudiciile care rezultă din ele pentru întreprinderile Comunității, nu este mai puțin adevărat că ea dispune de o largă putere de apreciere pentru a determina, în funcție de interesele Comunității, măsurile care ar trebui, eventual, luate pentru a face față situației constatate; în consecință, Comisia nu era obligată să adopte măsuri de apărare comercială pentru a combate efectele practicilor de dumping sau subvenții.

Puterea discreționară este însă limitată de principiile enunțate ulterior. Astfel, într-o altă speță, era vorba de importarea din Japonia de către o Universitate din Germania a unui aparat utilizat la cercetarea științifică; conform reglementărilor comunitare, un aparat de acest gen ar fi fost scutit de taxe vamale dacă s-ar fi dovedit că în nici un stat membru nu se fabrică ceva echivalent. La început autoritățile vamale germane au aprobat scutirea, pentru ca apoi, după ce au solicitat Comisiei Europene o decizie în acest sens, să pretindă taxele corespunzătoare valorii aparatului. Universitatea a atacat în fața instanțelor germane decizia autorităților vamale și a ridicat chestiunea preliminară a validității deciziei Comisiei. Curtea a constatat că, deși Comisia a cerut avizul unui grup de experți referitor la problema dacă în Comunitate se fabrică sau nu un aparat echivalent, nu s-a demonstrat că acei experți aveau cunoștințele științifice necesare în domeniile în care urma să fie utilizat aparatul (biologie, chimie și geografie) sau că au recurs la alți experți, care să aibă respectivele cunoștințe; de asemenea, Universitatea nu a avut posibilitatea de a fi ascultată de grupul de experți, de a se pronunța asupra informațiilor de care experții dispuneau și asupra avizului dat de ei, deși era cea mai în măsură să cunoască caracteristicile tehnice ale aparatului și să permită, deci, o comparație cu alte aparate de același tip; în fine, decizia Comisiei n-a fost suficient motivată, limitându-se la a reproduce o decizie anterioară a ei într-un caz similar. Concluzia Curții a fost că Comisia nu a examinat cu grijă și imparțialitate toate elementele pertinente ale cazului în speță, n-a ascultat persoana care urma să suporte consecințele deciziei sale și n-a motivat-o pe aceasta de o manieră suficientă.

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”. Astfel, într-o speță s-a decis de către Curte că efectuarea prealabilă a unui control administrativ în vederea acordării unui ajutor financiar pentru exportul unui produs – control impus de sumele mari aflate în joc și de posibilitatea unor fraude - nu încalcă principiul proporționalității, chiar dacă ajutorul este primit cu întârziere față de cazul în care produsul este livrat pe piața internă a statului respectiv, întârzierile fiind inerente derulării unei operațiuni comerciale exterioare în comparație cu o operațiune comercială pur internă, în condițiile în care controlul este cerut atât pentru interior cât și pentru exterior. Într-o altă speță, dimpotrivă, Curtea a decis că principiul este încălcat atunci când, în condițiile în care exportul în exteriorul Comunității al unui produs agricol se face pe baza unui certificat de export (un fel de licență), care trebuie cerut într-un anumit termen (foarte scurt) de la aprobarea exportului de către Comisie, cu vărsarea în prealabil a unei cauțiuni, aceasta este pierdută în totalitate de către agentul economic respectiv care omite din neglijență să ceară certificatul în termenul prevăzut.

De asemenea, *Codul bunei 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.

Într-o speță referitoare la un ajutor de stat, în care statul respectiv a atacat decizia Comisiei prin care se dispunea recuperarea ajutorului în discuție de la firma căreia i se acordase, Comisia a susținut în motivarea deciziei sale că două alte state membre și două organizații profesionale din domeniul de activitate al firmei ajutate și-au exprimat îngrijorarea cu privire la ajutorul respectiv și la efectele sale asupra concurenței loiale, fără însă să dea statului reclamant posibilitatea să aibă acces la informațiile respective și să-și exprime punctul de vedere asupra lor. Curtea a decis că principiul corectitudinii procedurale a fost încălcat prin aceasta, Comisia neputându-și baza decizia pe asemenea informații.

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 bunei 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 bunei 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.

5.3. 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 întrețină 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, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică tocmai divulgarea documentului cerut
- d. procedurilor jurisdicționale și de consultanță juridică, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică tocmai divulgarea documentului cerut
- e. activităților de inspecție, anchetă sau audit, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică tocmai divulgarea documentului cerut
- f. procesului decizional în cadrul instituției, pînă la luarea deciziei, respectiv, în cazul avizelor destinate uzului intern în cadrul deliberărilor sau consultărilor preliminare, inclusiv după luarea deciziei, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică tocmai divulgarea documentului cerut.

În cazul documentelor aparținând unor terți, aplicarea regulii sau a uneia dintre excepții este decisă de instituție după consultarea terțului respectiv. 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.

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 insuficienta 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 destinatarilor să-și apere drepturile, instanțelor unionale să-și exercite funcția de control, statelor membre și celorlalți particulari să cunoască condițiile în care instituția emitentă a aplicat tratatele.

5.4. Principiul răspunderii administrației unionale

În general, răspunderea presupune că o persoană sau o autoritate trebuie să dea socoteală pentru acțiunile sale. 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, și să suporte consecințele corespunzătoare (aplicarea unor sancțiuni, plata de despăgubiri). 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.

5.5. 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.

VI. APLICAREA PRINCIPIULUI EGALITĂȚII ÎN DIVERSE DOMENII DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI UNIONALE

4.1. 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.

4.2. 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.

4.3. 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 măsurile, deși aparent aplicate fără deosebire de cetățenie, urmăresc să se producă mai mult asupra străinilor, deși acest efect nu are neapărat loc (discriminarea disimulată), sau au efect mai mult asupra străinilor, deși nu urmăresc aceasta (discriminarea indirectă). În timp ce discriminările disimulate nu sunt admisibile nicidecum, cele indirecte sunt admisibile dacă măsurile care au acest rezultat urmăresc un obiectiv de interes general care nu poate fi atins altfel.

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 altă natură, în acțiunea lor individuală sau de reglementare (cvasi-normativă).

4.4. Instrumentele juridice unionale și principiul egalității

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

Unele din cele mai cunoscute acte de drept derivat în această materie sunt 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, 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.

4.5. Piața comună 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, 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 și eliminarea taxelor vamale sau a taxelor cu efect echivalent la importul și exportul între statele membre, iar pe de altă parte aplicarea de către statul de import a tratamentului național mărfurilor aflate pe piață și provenite din alte state membre. Prevederile tratatelor în acest sens vizează și mărfurile ce provin din state terțe și se află legal pe teritoriul unui stat membru. Restricțiile și interdicțiile aduse liberei circulații a mărfurilor sunt justificate doar dacă urmăresc un obiectiv de interes general, printre care moralitatea publică, ordinea publică, securitatea 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, dacă acest obiectiv nu poate fi atins altfel și dacă măsurile respective 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 produsele 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.

4.6. 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. Guvernării au obligația legală și morală de a aplica și de a asigura aplicarea principiului egalității.

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, cu 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 consacării 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 constă în îmbunătățirea relațiilor administrației cu publicul. În acest sens, este necesar a se înțelege că guvernanții 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, guvernanților 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 constă în ridicarea nivelului profesional al funcționarilor publici. În acest sens este necesar ca guvernanții 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 către statele membre. Atât principiul nediscriminării pe criteriul cetățeniei – cu restricția menționată anterior - cât și cel al egalității de tratament între bărbați și femei trebuie să aibă aplicare în materia accesului la funcția publică.

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.

Pentru guvernanți prezintă interes deosebit egalitatea 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: 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 titlurilor profesionale 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 noțiunile de ordine publică și de posturi/activități de autoritate publică trebuie bine cunoscută și înțeleasă sfera lor de aplicare, deoarece în dreptul unional ea este mai restrictivă decât în dreptul național.

În privința egalității 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.

VII. APLICAREA PRINCIPIULUI PROPORȚIONALITĂȚII ÎN DIVERSE DOMENII DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI UNIONALE

Principiul proporționalității este un criteriu de evaluare a legalității acțiunilor instituțiilor unionale și autorităților naționale în orice domeniu de activitate de competența Uniunii, criteriu care limitează acțiunea legislativă și executivă.

5.1. Politica agricolă

O categorie de cazuri în care se pune problema aplicării principiului proporționalității în politica agricolă unională este cea a depozitelor 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. Aceasta deoarece importul și exportul produselor agricole se efectuează în cea mai mare parte pe bază de licențe de import sau export, documente care permit respectivele operațiuni și care sunt eliberate de statele membre pe baza autorizării date de Comisie. Licențele de import/export sunt eliberate cu condiția depunerii de către profesioniști a unor sume de bani, care au rolul de a garanta că importurile sau exporturile bunurilor respective au loc pe parcursul validității licenței; dacă importurile sau exporturile bunurilor nu au loc sau au loc doar parțial, depozitele bănești sunt pierdute 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, 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, dar a stabilit că nu trebuie să existe o disproporție între valoarea totală a mărfurilor și costurile pe care le implică un asemenea depozit. În caz contrar depozitul ar echivala cu o amendă, ceea ce ar reprezenta o încălcare a principiului proporționalității.

O altă categorie de cazuri evaluate în lumina principiului proporționalității este cea a cotelor pentru producerea de izoglucoză. Legislația unională a stabilit cote în vederea evitării excedentelor de producție. 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, cu condiția să fie proporțională cu obiectivul urmărit.

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 agenților 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 agent sau a unui grup de agenți. 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.

5.2. Libera circulație a mărfurilor

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 sau al taxelor vamale și, prin urmare, în principiu interzise conform tratatelor.

Într-un caz s-a pus problema proporționalității unei sancțiuni (amendă penală) 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, necesitatea măsurii restrictive trebuind să fie dovedită efectiv iar proporționalitatea ei să fie respectată. De exemplu, într-un caz în care era invocată necesitatea protecției 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 refuzul de a elibera autorizațiile de punere pe piață a produselor este dovedit cu nevoia de a proteja sănătatea publică. Într-un alt caz, Curtea a arătat 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.

5.3. Politica comercială comună

Politica comercială comună se referă la comerțul cu statele nemembre și 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 măsurile 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.

5.4. Concurența unională

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.

Conform tratatelor, sunt incompatibile cu piața internă și interzise înțelegerile între întreprinderi, adică acordurile dintre ele, deciziile luate de asociațiile lor și practicile concertate dintre ele, 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.

Acordurile și deciziile sunt acte juridice cu caracter obligatoriu, iar practicile concertate reprezintă o formă de coordonare, de cooperare tacită între întreprinderi. Acordurile și deciziile interzise sunt lovite de nulitate, cu efect retroactiv.

Tratatele prevăd de asemenea că pot fi exceptate de la interdicție înțelegerile care: contribuie la ameliorarea producției sau a distribuției produselor și la promovarea progresului tehnic sau economic, împart cu utilizatorii o parte a profitului, nu impun întreprinderilor participante restricții care depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor fixate, nu permit întreprinderilor participante să elimine concurența pe o parte substanțială a pieței produselor în cauză. În scopul aplicării dispozițiilor tratatelor în această materie, Consiliul adoptă regulamente sau directive iar în aplicarea acestora din urmă Comisia poate adopta regulamente de execuție; de asemenea, în baza actelor normative menționate Comisia acordă exceptările individuale și veghează la respectarea de către întreprinderi a interdicțiilor stabilite de tratate. În cadrul competențelor sale Comisia poate cere autorităților naționale, întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi toate informațiile necesare și are dreptul să facă controale chiar la sediul întreprinderilor.

Un prim caz în care proporționalitatea se aplică este solicitarea de informații din partea Comisiei, deoarece informațiile necesită eforturi materiale din partea întreprinderilor implicate. În acest sens interesul Comisiei în elucidarea faptelor trebuie pus în balanță cu eforturile cerute întreprinderii investigate, considerându-se că principiul proporționalității este respectat dacă informația cerută de Comisie este importantă pentru desfășurarea procedurii.

Apoi, un alt caz este aplicarea de către Comisie a amenzilor pentru încălcarea dispozițiilor unionale în materie de concurență, în măsura în care nu e vorba de înțelegeri exceptate, deciziile ei în acest sens putând fi atacate la instanțele Uniunii. Acestea veghează ca mărimea amenzii să fie în raport cu gravitatea încălcărilor, adică proporționale. 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.

VIII. LIBERTATEA DE DECIZIE A ADMINISTRAȚIEI UNIONALE ȘI LIMITELE EI ÎN DIVERSE DOMENII DE ACTIVITATE

6.1. Funcția publică unională

Conform Statutul funcționarilor Uniunii Europene, recrutarea funcționarilor și ocuparea posturilor vacante se decide de către Autoritatea investită cu puterea de numire (AIPN) și poate avea loc în mai multe modalități:

a) promovare și mutare în cadrul instituției;

b) concurs în cadrul instituției (intern);

c) transfer de la o instituție la alta

d) concurs extern, fie pe baza titlurilor obținute conform nivelului de instrucție ori în funcție de pregătirea științifică **sau** pe bază de probe, fie pe baza titlurilor obținute conform nivelului de instrucție ori în funcție de pregătirea științifică **și** pe bază de probe.

AIPN dispune deci de o putere discreționară în alegerea unei metode de selecție a candidaților din cele prezentate. Există însă și limitări în acest sens. Astfel, conform Statutului concursul intern este obligatoriu pentru trecerea unui funcționar de la o încadrare/categorie inferioară la o încadrare/categorie superioară. De asemenea, Curtea de Justiție a stabilit că AIPN nu poate organiza un concurs intern cu scopul numirii pe un post a unui funcționar public care nu îndeplinește condițiile de promovare.

Decizia în materia funcției publice trebuie să fie scrisă, comunicată de îndată funcționarului sau candidatului interesat și motivată. Forma scrisă permite administrației să facă dovada deciziei sale și să asigure securitatea juridică iar motivarea permite controlul jurisdicțional.

Condițiile de fond pe care trebuie să le îndeplinească decizia în această materie sunt faptele pertinente din dosarul persoanei respective, fapte în privința cărora AIPN are în principiu o largă putere de apreciere. În acest sens, într-un caz Curtea de Justiție a stabilit 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, AIPN nu a fost complet informată. Prin urmare, pentru că elementele avute în vedere de ea în momentul luării deciziei erau incomplete, se impunea anularea deciziei.

Puterea discreționară a administrației în aprecierea situației de fapt cunoaște însă și limitări. Una din ele este legea. Astfel, Consiliul este obligat de Statut să procedeze anual la o reexaminare 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 a fiecărui an privind indicele comun stabilit de Oficiul Statistic al Uniunii Europene și de serviciile naționale de statistică ale statelor membre, pentru a le adapta la politica economică și socială a Uniunii și, eventual, la creșterea nivelului de trai.

O altă limitare o constituie propriile reguli ale AIPN. Astfel, Curtea a reținut în legătură cu desfășurarea unui concurs intern că, dacă AIPN 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. De asemenea, dacă AIPN are competența de a stabili discreționar criteriile de selecție, ea este legată de aceste criterii pe care le-a comunicat.

O altă limitare o constituie abuzul de putere. De exemplu, Statutul prevede că recrutarea funcționarilor se face pe baza a două criterii: criteriul competenței și criteriul echilibrului geografic. Curtea a stabilit că pierderea din vedere a criteriului competenței și reținerea doar a celui privind echilibrul geografic lasă loc clientelismului politic și abuzului de putere, ceea ce este de natură să ducă la anularea deciziei de numire.

În fine, o altă limitare este reprezentată de principiile generale ale dreptului. Astfel, 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 stabilirea sancțiunilor disciplinare, în sensul asigurării unui echilibru între abaterea disciplinară și sancțiune. Principiul bunei administrări presupune dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de a se lua o măsură defavorabilă în privința ei, dreptul de acces al oricărei persoane la dosarul propriu și obligația pentru administrație de a-și motiva actele juridice. Principiul securității juridice presupune că retroactivitatea actelor juridice poate opera doar în anumite condiții și că revocarea neretroactivă a actelor individuale trebuie să se facă de asemenea în anumite condiții și într-un termen cât mai scurt. Principiul protecției încrederii (așteptărilor) legitime presupune ca administrația să țină cont, atunci când emite acte normative, de posibilitatea pentru particulari de a prevedea apariția unei noi reglementări, mai puțin favorabile lor.

6.2. Concurența

a) Interdicția înțelegerilor între întreprinderi

În primul rând, libertatea de apreciere privește existența practicilor concertate, libertate care este largă, limita stabilită de Curtea de Justiție pentru Comisie fiind aceea 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.

În al doilea rând, libertatea de apreciere vizează existența încălcării regulilor concurenței unionale. Este de menționat că reperul Comisiei este o concurență rezonabilă și nu o concurență perfectă, care este un model ideal. O limită a acestei libertăți de apreciere o constituie propriile reguli ale Comisiei. Aceasta s-a preocupat de găsirea unor criterii de stabilire a pragului peste care acordurile, deciziile sau practicile afectează concurența, ceea ce înseamnă că sub pragul stabilit înțelegerile pot fi considerate *a priori* ca nefiind în contradicție cu prevederile tratatelor. În acest sens Comisia a dat

publicității o serie de comunicări conținând criteriile semnificative de care ea ține seama în calificarea înțelegerilor ca fiind anticoncurențiale; de exemplu, într-o comunicare ea consideră benefice înțelegerile 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. Deși teoretic astfel de comunicări nu au forță juridică obligatorie, într-o asemenea situație Comisia este legată de ele, deoarece în caz contrar ea ar încălca principiul așteptărilor legitime.

În al treilea rând, libertatea de apreciere vizează îndeplinirea condițiilor stabilite de tratate pentru ca o înțelegere să fie exceptată. Comisia are o largă putere de a aprecia dacă condițiile sunt sau nu întrunite, deoarece ea trebuie să efectueze practic un bilanț economic al unei asemenea înțelegeri. Curtea a decis însă 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 ele proba condițiilor cerute pentru exceptare, ci ea trebuie, în virtutea unei bune administrări, să stabilească prin propriile mijloace faptele și circumstanțele pertinente. Dat fiind că exercitarea competențelor Comisiei presupune în mod necesar aprecieri complexe în materie economică, controlul judiciar este limitat la stabilirea existenței materiale a faptelor pe care Comisia le-a avut în vedere și la motivarea completă a deciziilor ei.

În al patrulea rând, libertatea de apreciere vizează aplicarea sancțiunilor în cazul înțelegerilor neexceptate, Comisia fiind însă limitată, așa cum am văzut, de principiul proporționalității.

b) Abuzul de poziție dominantă

Tratatele interzic orice abuz de poziție dominantă al uneia sau mai multor întreprinderi în interiorul pieței interne sau într-un segment important al acesteia, dacă afectează comerțul dintre statele membre, nedefinind însă nici noțiunea de poziție dominantă, nici pe cea de abuz de poziție dominantă, deși dă câteva exemple din ultima. Aceste noțiuni au fost astfel definite de Curte. Prima presupune 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 de concurenții, de clienții și 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. Cea de-a doua presupune recurgerea la metode diferite de cele uzitate și normale în tranzacțiile dintre agenți economici, cum ar fi: 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 la prestații suplimentare, neîntâlnite în mod uzual, prețuri stabilite diferit în funcție de zonă; restituirea unei părți din preț către cumpărători pentru a-i deturna de la alți agenți economici; reducerea prețurilor în scopul eliminării concurenței; refuzul furnizării de marfă în scopul eliminării concurenței; refuzul nejustificat al acordării de licențe în scopul eliminării concurenței etc.

Comisia are astfel o putere largă de apreciere în privința existenței cazurilor de poziție dominantă și de abuz de poziție dominantă, Curtea limitându-se la a analiza dacă existența materială a faptelor a fost stabilită iar deciziile Comisiei sunt motivate suficient.

De asemenea, Comisia mai are o putere de apreciere în privința sancțiunilor aplicate întreprinderilor care abuzează de poziția lor dominantă, ea fiind însă limitată de principiul proporționalității.

c) Ajutoarele de stat

Tratatele interzic ca fiind incompatibil cu piața comună orice ajutor acordat de un stat membru din resursele sale, sub orice formă, care distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența intraunională prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producției anumitor bunuri. Tratatele prevăd și excepții, adică ajutoare considerate compatibile cu piața internă și deci exceptate automat de la interdicția de mai sus:

- 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 prevăd alte categorii de ajutoare care pot fi considerate compatibile cu piața comună în condițiile precizate de ele, de către Consiliu la propunerea Comisiei, prin acte normative; 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. În fine, alte ajutoare care pot fi considerate compatibile cu piața comună pot fi stabilite tot de către Consiliu la propunerea Comisiei sau a unui stat membru, prin acte individuale. 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.

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, duc la reducerea sau suprimarea cheltuielilor pe care le are în mod normal o întreprindere (de exemplu scutirile de impozit).

Comisia este cea care are sarcina de a proceda la examinarea permanentă a regimului ajutoarelor existent în statele membre. În vederea îndeplinirii 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 categoriile exceptate de tratate sau de actele normative ale Consiliului, 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.

6.3. 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 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 unionali.

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 neoficiale cu o țară terță pentru restricționarea importurilor din aceasta

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, ceea ce limitează controlul judiciar la eroarea manifestă de apreciere a faptelor.

Puterea de apreciere a Comisiei este însă limitată de obligația ei de a respecta garanțiile de procedură și de obligația de a-și motiva deciziile. Atunci când o decizie a Comisiei de sancționare a dumpingului este contestată la Curte pe motiv de abuz de putere, în pronunțarea unei hotărâri Curtea va ține seama în mod special de aceste două obligații.

6.4. Politica agricolă

Tratatul de la Roma a instituit 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 politicii agricole comune. La propunerea Comisiei Consiliul adoptă regulamente privind fixarea prețurilor, taxelor, ajutoarelor și limitărilor cantitative.

6.4.1. Limitele puterii discreționare a Consiliului în reglementarea pieței agricole comune

Consiliul este competent pentru elaborarea politicii agricole comune. Dar Consiliul 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.

Deși libertatea de decizie a Consiliului este limitată de obligația sa de a-și motiva actele, Curtea i-a recunoscut Consiliului o libertate de apreciere și sub acest aspect (în privința motivării în fapt), având în vedere că agricultura este un domeniu cu un grad de tehnicitate ridicat; astfel, ea a statuat într-un caz că în determinarea politicii lor în materie, instituțiile comunitare competente beneficiază de o largă putere de apreciere în ceea ce privește stabilirea bazelor actuale ale acțiunii lor, a definirii obiectivelor urmărite, în cadrul prevederilor Tratatului, precum și a alegerii instrumentelor de acțiune corespunzătoare.

De asemenea, deși abuzul de putere limitează teoretic și el libertatea Consiliului, în fapt posibilitatea comiterii lui este scăzută.

Puterea discreționară a Consiliului mai este limitată de principii generale ale dreptului: interzicerea discriminării între producătorii/consumatorii din cadrul Uniunii; principiul proporționalității, principiul egalității de tratament, principiul securității juridice, protecția așteptărilor legitime.

6.4.2. 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 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 să existe 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.

6.5. 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, taxele 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 legislațiilor unională 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 și direct. În schimb, stabilirea unui tarif vamal comun necesită o vastă legislație secundară, ceea ce explică importanța deosebită a aplicării lui de către autoritățile statelor membre.

Tariful vamal comun este stabilit de către Consiliu prin acte normative, 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 concrete, deoarece prevederile care fixează condițiile de aplicare a lui sunt de competența 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, acesteia din urmă îi revine competența de a decide cum trebuie interpretat un concept vamal comun. De exemplu, Curtea a statuat că clasificarea mărfurilor în cadrul tarifului vamal comun este de principiu efectuată pe baza caracteristicilor lor efective.

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 ca o marfă să fie încadrată în tariful vamal comun doar pe baza unor caracteristici unice și determinabile cu exactitate cu ajutorul științei, Curtea de Justiție ia o decizie definitivă în acest sens 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 destinarea sa unei utilizări particulare, se observă o anumită prudență a judecătorilor Curții în încadrarea produsului într-o poziție sau subpoziție dată. De principiu, Curtea de Justiție respectă 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.

6.6. Politica socială

Crearea pieței comune presupune, în domeniul liberei circulații a forței de muncă, ca mobilitatea lucrătorilor (salariați și independenți) 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 indispensabil al politicii serviciilor publice, înțelegându-se prin aceasta din urmă ansamblul măsurilor destinate să îmbunătățească condițiile de muncă și de viață ale oamenilor. Conceptul de politică socială presupune o mare varietate a formelor de intervenție a statului, care merg de la asigurările pentru bătrânețe, șomaj etc. la protecția sănătății publice și la reglementarea condițiilor de muncă.

Politica socială este de competența statelor membre, tratatele unionale și reglementările unionale secundare conținând doar prevederi 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, atunci când legiferează în orice domeniu de activitate Uniunea trebuie 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 dezvoltare 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 insolabilitate 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 nicio putere de apreciere care să-i permită să încadreze prestația socială respectivă într-o altă categorie, contrar calificării reținute de către Curtea de Justiție. În schimb, ea dispune de puterea de a aprecia dacă se impune sau nu prelungirea termenului în care un șomer care primește indemnizație de șomaj și care se deplasează în alt stat membru trebuie să se întoarcă în statul de plată a indemnizației pentru a nu o pierde pe aceasta; autoritatea națională trebuie să ia în considerare în asemenea cazuri durata de deplasare în timp în contextul termenului în cauză, motivul întoarcerii tardive și gravitatea consecințelor juridice ce decurg dintr-o întoarcere tardivă.

IX. FUNCȚIA PUBLICĂ UNIONALĂ. STATUTUL FUNCȚIEI PUBLICE UNIONALE

7.1. 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.

7.2. 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 (AIPN), care poate fi instituția în care lucrează persoana sau o alta.

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 AIPN 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.

În schimb, avansarea în funcție se referă la trecerea de la o gradație la alta și are loc automat prin dobândirea unei anumite vechimi. Astfel, funcționarul care a împlinit doi ani de vechime într-o gradație aparținând gradului său este în mod automat avansat în gradația următoare a aceluiași grad.

7.3. 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 funcționarului față de statul membru al cărui cetățean este

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

4. conferirea de privilegii și imunități exclusiv în interesul Uniunii

5. obligația funcționarului de a se afla 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 funcționarului în elaborarea reglementărilor care îl 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.

X. CONTROLUL EXERCITAT DE ADMINISTRAȚIA UNIONALĂ

8.1. 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

8.2. 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.

XI. CONTROLUL EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI UNIONALE

9.1. 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.