

LIBRIS

We know
books

Andrei-Răzvan Lupu

Constituția și dreptul Uniunii Europene

Norme, doctrină, jurisprudență



Editura C.H. Beck
București 2022

Cuprins

Lista principalelor abrevieri	IX
Mulțumiri.....	XIII
Prefață.....	XV
Introducere	XXI
Capitolul I. Norme scrise privind raportul dintre dreptul național și cel al Uniunii Europene.....	1
Secțiunea 1. Viziune	1
Secțiunea a 2-a. Norme europene	3
§1. Normele de drept primar	3
§2. Prevederi incluse în alte acte	6
Secțiunea a 3-a. Norme naționale	11
§1. Statele fondatoare	12
§2. Primul val de extindere (1973).....	24
§3. Al doilea val de extindere (1981-1986)	28
§4. Al treilea val de extindere (1995).....	30
§5. Al patrulea val de extindere (2004-2013).....	34
Secțiunea a 4-a. Perspective pentru reglementarea raportului dintre dreptul național și cel al Uniunii Europene	45
Capitolul II. Principalele curente doctrinare	48
Secțiunea 1. Viziune	48
Secțiunea a 2-a. Interguvernamentalismul.....	49
Secțiunea a 3-a. Euroconstituționalismul.....	57
Secțiunea a 4-a. Federalismul european	69
Secțiunea a 5-a. Pluralismul constituțional.....	79

Capitolul III. Jurisprudența Curții de Justiție	87
Secțiunea 1. Viziune	87
Secțiunea a 2-a. Principii jurisprudențiale ale sistemului normativ european	91
§1. Principiul aplicabilității directe	93
§2. Principiul efectului direct	95
Secțiunea a 3-a. Principiul priorității dreptului Uniunii Europene în jurisprudența Curții de Justiție	103
§1. Bazele principiului priorității	104
§2. Principiul priorității și actele ce beneficiază de prioritate	116
§3. Principiul priorității și actele cu privire la care își produce efectele	120
§4. Principiul priorității în funcție de competențele construcției europene	125
§5. Interpretări doctrinare – prioritate sau supremație?	126
Capitolul IV. Jurisprudența instanțelor naționale	131
Secțiunea 1. Viziune	131
Secțiunea a 2-a. Sistemele moniste.....	139
§1. Regatul Țărilor de Jos.....	140
§2. Regatul Belgiei	143
2.1. Curtea de Casație	144
2.2. Curtea Constituțională.....	147
§3. Republica Franceză	149
3.1. Curtea de Casație	153
3.2. Consiliul de Stat	155
3.3. Consiliul Constituțional	160
§4. Regatul Spaniei.....	166
4.1. Tribunalul Suprem	167
4.2. Tribunalul Constituțional	168
4.3. Studiu de caz: revirimentul jurisprudenței Tribunalului Constituțional spaniol ca urmare a colaborării cu Curtea de Justiție.....	172
§5. Republica Cehă.....	174
§6. Republica Polonă.....	178
Secțiunea a 3-a. Sistemele dualiste.....	182

§1. Republica Italiană.....	183
1.1. Respingerea principiului priorității	187
1.2. Controlul de convenționalitate	189
1.3. Acceptarea parțială a principiului priorității	193
1.4. Poziții recente.....	197
§2. Republica Federală Germană.....	200
2.1. Protecția drepturilor fundamentale.....	205
2.2. Verificarea modului de exercitare a competențelor Uniunii	211
2.3. Protecția identității constituționale naționale	214
2.4. Poziționări recente ale Tribunalului Constituțional	218
§3. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.....	223
3.1. Cadrul normativ și primele poziționări ale jurisprudenței.....	225
3.2. Acceptarea principiului priorității	227
3.3. Evoluții recente	228

Capitolul V. Jurisprudența Curții Constituționale

a României.....	231
Secțiunea 1. Viziune	231
Secțiunea a 2-a. Raportul dintre dreptul Uniunii Europene și Constituție.....	232
§1. Afirmarea supremației Constituției în raport cu dreptul Uniunii Europene	232
§2. Însușirea doctrinei identității constituționale	235
Secțiunea a 3-a. Raportul dintre dreptul Uniunii Europene și normele infraconstituționale	237
§1. Exercițarea controlului de conformitate a dreptului național cu dreptul Uniunii Europene	237
§2. Refuzul de a se pronunța	239
§3. Doctrina normelor interpusse	243
§4. Conflictul dintre competențele naționale și cele ale Uniunii Europene.....	248
Secțiunea a 4-a. Alte aspecte relevante privind aplicarea dreptului Uniunii Europene de către Curtea Constituțională a României	252

§1. Aplicarea Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene	253
§2. Colaborarea cu Curtea de Justiție.....	256
§3. Sesizări din partea unor instanțe ordinare referitoare la decizii ale Curții Constituționale a României	260
Capitolul VI. Concluzii și propuneri	263
Secțiunea 1. Concluzii	264
Secțiunea a 2-a. Propuneri	270
Secțiunea a 3-a. O întrebare deschisă	278
Bibliografie	284

Introducere

Cu puțin timp înainte de finalizarea redactării prezentei lucrări, sistemul juridic din România a fost marcat de două conflicte jurisprudențiale, ce au atras atenția publicului larg, iar nu doar pe cea a specialiștilor. Ambele au avut aceiași protagoniști: pe o parte, o serie de instanțe judecătorești importante din România, în sensul restrâns atribuit de art. 126 din Constituție, iar, pe partea opusă, Curtea Constituțională a României. Ambele conflicte au privit chiar organizarea sistemului judiciar, instanța constituțională adoptând decizii văzute de către instanțele ordinare ca destabilizatoare. Drept consecință, cele din urmă au hotărât să apeleze la singura instanță ce putea adopta, la rândul său, decizii obligatorii cu privire la același obiect, în ciuda existenței unor decizii anterioare ale instanței constituționale: Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Prin urmare, disputa internă s-a transformat, indirect, într-o luptă între Curtea Constituțională a României și Curtea de Justiție. Implicit, au fost puse față în față normele constituționale naționale și normele europene.

Primul conflict amintit a fost unul generalizat. Ca urmare a adoptării, în Parlament¹ sau prin ordonanțe de urgență ale Guvernului², a unui set extins de modificări privitoare la legislația

¹ A se vedea, în acest sens, Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (M.Of. nr. 636 din 20 iulie 2018); Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (M.Of. nr. 850 din 8 octombrie 2018); Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (M.Of. nr. 868 din 15 octombrie 2018).

² A se vedea în acest sens O.U.G. nr. 77/2018 pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (M.Of. nr. 767 din 5 septembrie 2018); O.U.G. nr. 90/2018 privind unele

din domeniul organizării justiției, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri, validând sau nu diferite proiecte de acte normative sau chiar dispoziții în vigoare¹. Totuși, unul dintre cele mai controversate aspecte, validat însă prin deciziile Curții Constituționale referitoare la modificările aduse Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, a privit instituirea în cadrul Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a unei structuri de parchet specializate, denumită Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție². Înființarea acestei structuri

măsurii pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (M.Of. nr. 862 din 10 octombrie 2018) (abrogată prin Legea nr. 49/202); O.U.G. nr. 92/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (M.Of. nr. 874 din 16 octombrie 2018); O.U.G. nr. 7/2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (M.Of. nr. 137 din 20 februarie 2019); O.U.G. nr. 12/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (M.Of. nr. 185 din 7 martie 2019).

¹ A se vedea, în acest sens, DCC nr. 33/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (M.Of. nr. 146 din 15 februarie 2018); DCC nr. 45/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a unei serii de dispoziții din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, precum și ale legii, în ansamblul său (M.Of. nr. 199 din 5 martie 2018); DCC nr. 252/2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a unei serii de dispoziții din legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, precum și ale legii, în ansamblul său (M.Of. nr. 399 din 9 mai 2018); DCC nr. 385/2018 referitoare la respingerea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (M.Of. nr. 488 din 13 iunie 2018).

² A se vedea, în acest sens, DCC nr. 33/2018; DCC nr. 137/2019 referitoare la respingerea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor

de parchet a fost dur criticată de către Comisia Europeană prin Raportul emis la 22 octombrie 2019 în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare instituit prin Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Potrivit Comisiei Europene, secția amintită din cadrul Parchetului General a fost percepută drept posibil instrument de presiune politică și eventual mijloc prin care cursul unor anchete penale ar putea fi modificat prin începerea urmăririi penale cu privire la magistrații implicați¹. Poziția Comisiei Europene a fost bazată și pe rapoarte similare ale Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) și ale Grupului Statelor împotriva Corupției (GRECO), ambele reprezentând organe ce funcționează în cadrul Consiliului Europei.

Astfel de poziționări ale Comisiei Europene au permis unui set reprezentativ de instanțe române ordinare² să apeleze la singura entitate jurisdicțională ce putea să se pronunțe asupra unor norme ce fuseseră deja analizate de către instanța constituțională națională. Drept consecință, Curtea de Justiție a primit mai multe întrebări preliminare privitoare la caracterul obligatoriu al rapoartelor adoptate în cadrul MCV³.

Trebuie însă remarcat că instanța constituțională de la București își pregătise poziția pentru acest conflict încă din momentul analizei constituționalității dispozițiilor în discuție. Astfel, prin Decizia nr. 137/2018, Curtea Constituțională a stabilit că rapoartele adoptate de către Comisia Europeană în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare nu au un caracter obligatoriu, așa cum solicită art. 148 alin. (2) din Constituție, astfel încât să poată primi prioritate în raport cu actele naționale. Mai mult, nu sunt aplicabile nici dispozițiile art. 148 alin. (4), întrucât „nu constituie norme

Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (M.Of. nr. 295 din 17 aprilie 2019).

¹ (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2019-com-2019-499_ro.pdf), consultat la 1 aprilie 2022.

² Printre care Tribunalul Olt, Tribunalul București, Curtea de Apel Pitești, Curtea de Apel Brașov, Curtea de Apel București.

³ A se vedea în acest sens cauzele C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19.

care se circumscriu nivelului de relevanță constituțională necesar efectuării controlului de constituționalitate prin raportare la ele”¹.

Curtea de Justiție a intervenit, așa cum era probabil de așteptat, dând dreptate instanțelor ordinare. Astfel, la 18 mai 2021, instanța de la Luxemburg a stabilit că Decizia 2006/928 de instituire a Mecanismului de Cooperare și Verificare este obligatorie: „(...) obiectivele de referință au caracter obligatoriu pentru România, astfel încât acest stat membru este supus obligației specifice de a atinge obiectivele respective și de a lua măsurile adecvate în vederea realizării lor în cel mai scurt timp. De asemenea, statul membru menționat are obligația de a se abține să pună în aplicare orice măsură care ar risca să compromită atingerea aceluiași obiective”². În mod similar, bazându-se pe principiul colaborării loiale, Curtea a stabilit și că „România trebuie să țină seama în mod corespunzător de cerințele și de recomandările formulate în rapoartele întocmite de Comisie în temeiul acestei decizii. În special, acest stat membru nu poate adopta sau menține în domeniile acoperite de obiectivele de referință măsuri care ar risca să compromită rezultatul pe care acestea îl prevăd. În cazul în care Comisia exprimă într-un astfel de raport îndoieli cu privire la compatibilitatea unei măsuri naționale cu unul dintre obiectivele de referință, revine României sarcina de a colabora cu bună-credință cu această instituție pentru a surmonta, cu respectarea deplină a acestor obiective de referință și a dispozițiilor tratatelor,

¹ În realitate, o astfel de decizie reprezintă un reviriment jurisprudențial semnificativ. Prin DCC nr. 2/2012 asupra respingerii obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (M.Of. nr. 131 din 23 februarie 2012), Curtea Constituțională stabilise cum „(...) calitatea de membru al Uniunii Europene impune statului român obligația de a aplica acest mecanism (Mecanismul de Cooperare și Verificare – *n.a.*) și a da curs recomandărilor stabilite în acest cadru, în conformitate cu dispozițiile art. 148 alin. (4) din Constituție”.

² CJUE, Cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, Hotărârea din 18 mai 2021.

dificultățile întâmpinate cu privire la realizarea obiectivelor de referință menționate”.

Cel de-al doilea conflict a fost cauzat de modul de constituire a completurilor de cinci judecători din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție. Sesizată de către Primul Ministru al României, în baza art. 146 lit. e) din Constituție, cu privire la existența unui conflict între instanța supremă și Parlament în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor Legii nr. 304/2004¹, republicată, Curtea Constituțională a stabilit ferm că Înalta Curte de Casație și Justiție s-a opus legiuitorului neaplicând de îndată dispozițiile legale, fapt ce încalcă principiul separației puterilor și determină nulitatea actelor îndeplinite în cauzele aflate în curs de judecată de către completurile nelegal constituite².

Reacția instanței supreme a fost însă una rapidă, chiar un complet de cinci judecători hotărând peste mai puțin de jumătate de an, la 22 aprilie 2019, să sesizeze Curtea de Justiție cu o întrebare preliminară ce pune decizia Curții Constituționale în conflict direct cu dreptul UE: „*Art. 2 TFUE, art. 19 alin. (1) din același tratat și art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretate în sensul că se opun intervenției unei curți constituționale (organ care nu este, potrivit dreptului intern, instanță de judecată) cu privire la modalitatea în care instanța supremă a interpretat și aplicat legislația infraconstituțională în activitatea de constituire a completurilor de judecată?*”. Așa cum se poate observa, întrebarea preliminară formulată de către Înalta Curte de Casație și Justiție nu vizează, ca în majoritatea cazurilor, o simplă interpretare a unor dispoziții dintr-un act de drept derivat, ci apelează la principiile unui sistem normativ ce pretinde superioritate în raport cu sistemele naționale. Altfel spus, Înalta Curte de Casație și Justiție invocă în mod direct principiile dreptului UE

¹ Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată (M.Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005).

² DCC nr. 685/2018 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Parlamentul României, pe de o parte, și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte (M.Of. nr. 1021 din 29 noiembrie 2018).

pentru a bloca efectele unei decizii a Curții Constituționale. Răspunsul Curții de Justiție a venit la finalul anului 2021, aceasta susținând în continuare, ca și în cazul anterior, necesitatea ca instanțele naționale, inclusiv Curtea Constituțională, să pună în aplicare întregul corp juridic european pe baza principiului colaborării loiale¹.

Indiferentă la poziția Curții de Justiție, Curtea Constituțională a continuat în aceeași perioadă să afirme supremația Constituției și rolul său în a apăra această supremație în raport cu orice altă normă. Potrivit judecătorilor constituționali români, prioritatea de aplicare a dreptului UE „nu trebuie percepută în sensul înlăturării sau desconsiderării identității constituționale naționale, consacrate de art. 11 alin. (3) coroborat cu art. 152 din Legea fundamentală, ca garanție a unui nucleu identitar de fond al Constituției și care nu trebuie relativizată în procesul integrării europene. În virtutea acestei identități constituționale, Curtea Constituțională este abilitată să asigure supremația Legii fundamentale pe teritoriul României”².

Conflictul este unul clar: constituția națională, apărută de judecătorii constituționali, împotriva dreptului UE, invocat de judecătorii naționali de la instanțele ordinare și apărut de către Curtea de Justiție. Problema raportului dintre dreptul european și cel național ridicată cu această ocazie reprezintă manifestarea în România a unui blocaj existent anterior și într-o parte relevantă dintre statele europene. Deși au fost formulate numeroase teorii, fie ele jurisprudențiale sau doctrinare, cu privire la raportul dintre dreptul UE și cel național, în special Constituția, niciuna nu este unanim acceptată. Mai mult, niciuna dintre acestea nu s-a dovedit stabilă în cadrul sistemului normativ din care provine, poziția

¹ CJUE, Cauzele conexe C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, Hotărârea din 21 decembrie 2021.

² DCC nr. 390/2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 88¹-88⁹ din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, precum și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (M.Of. nr. 612 din 22 iunie 2021).

instanțelor variind pe parcursul ultimelor șase decenii. Consecințele sunt relevante, o mare parte a normelor aplicabile în toate statele membre UE, respectiv normele europene, ajungând să fie supuse riscului de a fi aplicate neunitar ca urmare a intervenției instanțelor constituționale.

Obiectul prezentei lucrări este reprezentat, așadar, tocmai de evoluția diferitelor perspective asupra raportului dintre normele naționale, în special cele incluse în constituțiile naționale, și normele europene, precum și de propunerile de soluționare a eventualelor conflicte dintre acestea. Este important să menționăm încă din acest moment că prin „norme constituționale naționale” nu înțelegem doar norme incluse în constituțiile naționale, ci orice norme ce stau la baza sistemelor normative naționale, inclusiv cele de origine jurisprudențială sau chiar doctrinară. Similar, prin „norme europene” sau „drept al Uniunii Europene” vom desemna orice norme incluse în tratatele fondatoare sau tratatele modificatoare ale construcției europene, precum și normele adoptate de către instituțiile Comunităților sau UE. O abordare deosebit de riguroasă ar presupune folosirea alternativă a noțiunilor de „drept al Comunităților Europene” și „drept al Uniunii Europene”, în funcție de momentul adoptării normelor în discuție. În schimb, încercarea de a prezenta un discurs cursiv asupra evoluției raportului dintre normele naționale și cele ale construcției europene a făcut să evităm această rigoare, folosind cât mai des termeni precum „norme ale Uniunii Europene” sau „drept al Uniunii Europene”, chiar și în cazuri în care dispozițiile în discuție au fost adoptate anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Maastricht. În anumite situații am folosit chiar referiri mai largi, vorbind despre „norme ale construcției europene”, fiind însă reticenți în ceea ce privește utilizarea unor termeni tardivi la momentul redactării prezentei lucrări, precum cel de „drept comunitar”.

Nu în ultimul rând, prin „raport dintre normele naționale și normele Uniunii Europene” vom desemna modul în care normele aparținând fiecăreia dintre cele două categorii produc efecte în contextul în care dispozițiile lor sunt contradictorii (e.g., una dintre norme invalidează cealaltă normă; una dintre norme înlătură cealaltă normă de la aplicare, fără a-i afecta validitatea; cele două

norme sunt valide și aplicabile simultan). Trebuie menționat faptul că diferitele moduri de interacțiune între cele două categorii de norme reprezintă obiectul de interes ce se va afla în permanență în fundalul analizei din prezenta lucrare, indiferent de obiectul particular al unui capitol ori al unei secțiuni.

Capitolul I

Norme scrise privind raportul dintre dreptul național și cel al Uniunii Europene

Secțiunea 1. Viziune

Sistemul normativ european se distinge în mod semnificativ de majoritatea celorlalte sisteme normative prin legătura sa strânsă cu două entități constituționale distincte. Astfel, apariția și interpretarea normelor de drept european depind, în aparență, strict de instituții europene (Parlamentul, Consiliul, Comisia și, respectiv, Curtea de Justiție), în timp ce aplicarea lor depinde în cea mai mare parte de entități de la nivel național, în mod special de instanțele ordinare. Normele scrise privitoare la aplicarea dreptului european vor putea fi identificate atât la nivel european (cum ar fi cazul regulamentelor, deciziilor și directivelor de punere în aplicare adoptate de către Comisie), cât și la nivel național (așa cum se întâmplă pentru actele de transpunere a directivelor).

Legiuitorii de la nivel european și național trebuie să fie percepuți ca actori raționali, ce au acționat în scopul maximizării propriei puteri. Este greu de așteptat ca o entitate având competență normativă să își limiteze această competență sau chiar să o cedeze în favoarea altei entități. Drept consecință, autoritățile naționale au evitat să adopte norme exprese privitoare la limitarea propriei competențe de reglementare în contextul apartenenței la construcția europeană, preferând, în schimb, să rămână în paradigma suveranității depline, ce presupune competența de a reglementa în orice domeniu.

Privind dintr-o astfel de perspectivă, ar fi fost, în schimb, de așteptat ca diferitele instituții europene să adopte norme prin care să își atribuie competențe de reglementare sporite și, implicit, o

putere mai mare a normelor proprii. Totuși, acest lucru nu s-a întâmplat pentru o lungă perioadă de timp, chiar și instituțiile europene nearătându-se dispuse să reglementeze unilateral în ceea ce privește competențele. Un motiv poate fi legat de faptul că instituțiile europene, cu excepția Curții de Justiție și a Comisiei, au fost în fapt, pentru o lungă perioadă, tot o interfață a voinței statelor membre: până în 1979, parlamentarii europeni erau desemnați de către parlamentele naționale, în timp ce Consiliul este și astăzi alcătuit din reprezentanți ai guvernelor naționale. Mai mult, rolul Parlamentului în cadrul procedurii decizionale a fost inițial unul scăzut, abia curând acesta putând fi comparat cu cel al unei camere din cadrul unui parlament bicameral național. Similar, Consiliul a funcționat inițial pe baza principiului unanimității, ce acorda practic un drept de veto fiecărui stat membru, ajungându-se în timp la regula utilizării unor majorități calificate. Astfel, se poate constata că pentru mult timp legislativul european, incluzând Parlamentul și Consiliul, a fost de fapt un reprezentant al statelor naționale, iar nu al unui real *demos* european. Drept urmare, acest legislativ a fost mai degrabă înclinat să prezerve suveranitatea statelor membre.

O consecință directă a acestei poziționări instituționale a fost faptul că normele europene, mai ales cele de drept primar, dar în bună măsură și cele de drept derivat, au fost influențate semnificativ de voința statelor membre. Era greu de așteptat ca aceste norme să transpună principii edictate de către Curtea de Justiție, așa cum este cazul principiului priorității, și să prevadă expres o limitare a puterii dispozițiilor de drept național în favoarea celor europene. Cu atât mai mult, statele membre au fost reticente în a adopta norme interne exprese referitoare la raportul dintre dreptul național și cel european, preferând să păstreze flexibilitate pentru abordări viitoare.

Totuși, internalizarea principiilor edictate de către Curtea de Justiție și acțiunea constantă a Comisiei au determinat o evoluție treptată a normelor scrise în sensul deschiderii către transpunerea acestor principii, evoluție ce poate fi identificată atât la nivel european, cât și la nivelul statelor membre. În cele ce urmează vom prezenta cele mai relevante astfel de norme. Astfel, într-o primă

etapă vom analiza evoluția normelor scrise de la nivel european, chiar dacă acestea au fost cel mai des incluse în acte de o importanță redusă. În cea de-a doua etapă, mai extinsă, vom trece în revistă reglementările de la nivel național, în special cele de nivel constituțional, privitoare la raportul dintre dreptul european și cel național.

Secțiunea a 2-a. Norme europene

Dispozițiile scrise de la nivel european având drept obiect raportul dintre dreptul național și dreptul UE și-au găsit locul fie în acte de drept primar, având așadar o forță juridică superioară, fie în acte cu o forță juridică mult mai scăzută ori chiar lipsite de putere normativă, așa cum este cazul declarațiilor adoptate cu ocazia conferințelor interguvernamentale ori a Consiliilor Europene. Într-o primă etapă vom analiza normele cu o forță superioară, cele mai multe dintre ele fiind incluse relativ recent în dreptul primar, iar ulterior vom aduce în prim plan evoluția poziționărilor statelor membre în cadrul reuniunilor interguvernamentale.

§1. Normele de drept primar

Inițial, normele de drept primar european au inclus puține indicii cu privire la viziunea autorilor tratatelor asupra raportului dintre dreptul UE și cel național. Singura normă prezentă încă de la semnarea Tratatului de la Roma ce putea constitui un punct de plecare în stabilirea acestui raport privea aplicarea regulamentelor. Astfel, potrivit art. 189¹, „regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru”. Prin textul citat, redactorii tratatului indicau opțiunea pentru o abordare de inspirație monistă, în care normele externe unui stat produc efecte fără a mai necesita transpunerea sau

¹ Actualmente, art. 288 TFUE.

preluarea lor în sistemul normativ intern printr-un act al legiuitorului național. O astfel de abordare era, însă, la acel moment contrabalansată de dispozițiile privitoare la directive, ca acte specifice viziunii dualiste. Totuși, art. 189 a reprezentat unul dintre cele mai importante argumente folosite pentru stabilirea pe cale jurisprudențială a principiilor aplicabilității directe, efectului direct și priorității.

Pe parcursul dezvoltării construcției europene, textele de drept primar au integrat treptat principii ce pot fi considerate reguli constituționale unionale privind aplicarea dreptului UE în statele membre. Aceste reguli privesc mai ales modul de exercitare a competențelor Uniunii, aspect ce presupune implicit și acceptarea efectelor pe care normele unionale le pot produce în cadrul statelor membre. Prima reglementare a unui astfel de principiu a apărut odată cu adoptarea la 7 februarie 1992 a Tratatului de la Maastricht, care a introdus în dreptul primar regula potrivit căreia „în domeniile ce nu sunt supuse competenței sale exclusive, Comunitatea va acționa, în concordanță cu principiul subsidiarității, doar dacă și numai în măsura în care obiectivele respectivei acțiuni nu pot fi suficient de bine îndeplinite de către statele membre și, datorită nivelului și efectelor acțiunii propuse, acest lucru poate fi mai bine realizat de către Comunitate”. Sintetizând, principiul subsidiarității răspunde întrebării „*când ar trebui să acționeze Uniunea?*”. În completarea acestuia se poziționează principiul proporționalității, care răspunde mai degrabă întrebării „*cât de mult ar trebui să acționeze Uniunea?*”. Principiul proporționalității a fost, însă, introdus în dreptul primar european abia prin Tratatul de la Lisabona, art. 5 alin. (4) TUE arătând în prezent că „în temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor”. Astfel, potrivit lui Gráinne de Búrca, principiul proporționalității stabilește că trebuie să existe o relație proporțională între un anumit obiectiv și măsurile

administrative sau legislative folosite pentru a atinge acest obiectiv¹.

Dincolo de principiul subsidiarității și de cel al proporționalității, care arată când și cât poate reglementa Uniunea, dintre principiile stabilite prin chiar dreptul primar al Uniunii, rolul central revine principiului atribuirii de competențe, care arată *în ce domenii* pot instituțiile europene să reglementeze. Evoluția reglementărilor de drept primar în acest sens a fost una îndelungată: pentru început, „competențele comunitare erau deduse din lista de obiective asociate fiecărei politici sectoriale. Ca rezultat, modul în care obiectivele erau formulate în Tratat dicta și realitatea alocării de competențe între Comunitate și statele membre”². Totuși, lipsa unei codificări exprese a determinat un echilibru incert între elemente ale integrării și elemente interguvernamentale în ceea ce privește domeniul competențelor Uniunii, generând adesea tensiuni semnificative³. Aceste tensiuni sunt ușor de înțeles, dat fiind că miza împărțirii competențelor era reprezentată chiar de modul în care normele europene vor produce efecte în statele membre.

Aparent, discuția privitoare la principiile subsidiarității, proporționalității și atribuirii de competențe nu privesc în mod direct raportul dintre normele europene și cele naționale, ci doar posibilitatea organelor UE de a adopta norme. Totuși, stabilirea expresă a acestor principii pare să aibă drept obiectiv soluționarea aceleiași dezbateri – ce se va întâmpla în cazul existenței a două norme contrare, una europeană și una națională, privitoare la aceeași relație socială – însă printr-o abordare alternativă. Odată acceptate și respectate principiile menționate și mai ales atât timp cât ambele entități, Uniunea și statele membre, vor reglementa numai în

¹ *Gráinne de Búrca*, The Principle of Proportionality and its Application in the EC Law, în *The Yearbook of European Law*, vol. 13, nr. 1/1993, p. 105.

² *L. Azoulai*, *The Question of Competence in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 6.

³ *V. Michel*, *Recherches sur les compétences de la Communauté*, L'Harmattan, Paris, 2003, p. 554.