

ASPECTS REGARDING THE INTERFERENCE OF THE ROMANIAN LAW SYSTEM WITH THAT OF THE EUROPEAN COMMUNITY

Lucreția Dogaru, Prof., PhD, "Petru Maior" University of Târgu-Mureș

Abstract: The purpose of this paper is to underline the idea that the interference between the two law systems, the European and the national one is an issue that raises several procedural problems related to the internal legislative technique, the relevant constitutional decisions, the typology of the applicable European instruments and the national public order.

The interference between the two law systems (national and European one) appeared within the context of our country's accession to the European Union; it can be noticed first of all from the practical point of view because, from the theoretical point of view, the effect of the constitutional decisions that consecrate the precedence of the European law over domestic law, as well as the provisions of the Accession Treaty, implied the transformation of the texts of European rules into norms of domestic law.

However the two systems have their own mechanisms for guaranteeing the efficiency of the juridical rules, a reason for which the finality of the interferences will indicate that the European rules are applicable anywhere and to all situations implied by their presence in the territory of the European Member States, a situation created by the principle of the European law precedence.

The interference between national laws and the Community law is governed by the principle of primacy of EU law introduced by the Court of Justice

Keywords: law systems; domestic law; European rules; public order; interference; juridical rules; priority of law.

I. Considerații , exemplificări și analiză

În contextul aderării României la Uniunea Europeană în anul 2007, din punct de vedere juridic, s-a semnalat existența unei interferențe între cele două sisteme de drept, respectiv dreptul național și cel comunitar.¹ O astfel de interferență s-a putut observa în primul rând din punct de vedere practic deoarece sub aspect teoretic, efectul dispozițiilor articolului 148 din Constituția României² precum și a prevederilor Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană a constatat în transformarea textului normelor comunitare în norme de drept intern³. Dealtfel, relația dintre dreptul intern al statelor membre ale Uniunii Europene și dreptul lor național, este dată tocmai de principiile fundamentale ale dreptului comunitar, principii inițiate și formulate la nivelul jurisprudenței Curții de Justiție Europene de la Luxemburg.

¹ Cu privire la implicațiile juridice ale aderării României la Uniunea Europeană, a se vedea, **V. Duculescu**, *România-membră a Uniunii Europene: aspecte și implicații juridice*, Revista română de Drept Comunitar, nr. 1 / 2007, Ed. Wolters Kluwer, București, pp. 19-30; România a devenit stat membru al Uniunii Europene la 1 ianuarie 2007, conform calendarului stabilit, încheind astfel un proces început la mijlocul anilor '90.

² Art. 148 alin. 2 din Constituția României revizuită și republicată în 2003, consacră în mod expres primordialitatea dreptului comunitar față de cel național, astfel: „*Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări au caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare*”; Tratatul de aderare a fost semnat la Luxemburg pe 25 aprilie 2005 și a fost ratificat de către toate statele membre ale uniunii Europene.

³ Normele juridice referitoare la primordialitatea dreptului comunitar față de dreptul național se regăsesc în Tratatul comunitar.

Din punct de vedere practic însă deosebirile între diferitele corpuri de reguli juridice (cele naționale pe de o parte, și cele ale Uniunii Europene pe de altă parte), sunt prezente la diferite nivele, precum la cel al autorității legiuitoare, la cel al autorității jurisdicționale și chiar la cel al autorității executive.

În cele ce urmează, vom demonstra cu ajutorul unor exemplificări, anumite aspecte referitoare la originalitatea interferenței celor două sisteme de drept, la setul propriu de mecanisme de aplicare al normelor celor două sisteme, la setul propriu de mecanisme jurisdicționale, precum și că în final posibilitățile juridice comune sistemelor de drept naționale și comunitare, în contextul interferenței acestora privesc cu siguranță nivelul aplicării celor două categorii de norme juridice.

A. Exemplificări privind unele aspecte referitoare la interferența dreptului național cu dreptul comunitar.

Regulamentul (CE) nr.1/2003 al Consiliului Uniunii Europene⁴, privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la art.81 și 82 din tratat.

Aplicabilitatea directă a Regulamentului .

Actul privind condițiile de aderare a Bulgariei și a României în 2007 și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană, cuprins în Tratatul de Aderare, prevede la art.2 că „*de la data aderării, dispozițiile tratatelor originare și actele adoptate de instituții și de Banca Centrală Europeană înainte de aderare sunt obligatorii pentru Bulgaria și România și se aplică în aceste state în condițiile stabilite prin aceste tratate și prin prezentul act*”.

În conformitate cu art.249 alin.(2) din Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE) „*Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru*”.

Cu privire la caracteristicile generale ale regulamentelor comunitare s-a pronunțat și Curtea de Justiție a Comunităților Europene, în hotărârea din 7 februarie 1973, în cauza Comisia vs. Italia stabilind că: „*Potrivit prevederilor art.189 (actualul art.249 din TCE) și art. 191 (actualul art.254 din TCE) din Tratat, regulamentele sunt, ca atare, direct aplicabile în toate statele membre și intră în vigoare exclusiv în virtutea publicării lor în Jurnalul Oficial al Comunităților, de la data specificată în cuprinsul lor sau în absența unei astfel de prevederi, de la data prevăzută în Tratat. Ca urmare, toate metodele de implementare sunt contrare Tratatului pentru că ar avea ca rezultat crearea unui obstacol în calea efectului direct al regulamentelor comunitare și ar pune în pericol aplicarea lor simultană și uniformă în toată Comunitatea în ansamblu.*”

Aplicabilitatea directă a regulamentelor comunitare presupune că acestea se aplică în ordinea juridică internă așa cum au fost adoptate, așadar, fără să fie necesară evaluarea sau transformarea lor în drept intern.

⁴ JO L1, 04.01.2003, pp.1-26; a se vedea pentru detalii, **L. Dogaru**, *Aplicarea normei juridice ca finalitate a interferenței sistemului de drept românesc cu dreptul comunitar*, Revista Română de Drept Comunitar, Ed. Wolters Kluwer, București, Nr. 4/2008; **K.Lenaerts**, *Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law*, în *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, 2003;

Cu referire la măsurile interne necesare pentru asigurarea aplicării regulamentului, vom face, în cele ce urmează, următoarele aprecieri.

Potrivit art.35 intitulat „Desemnarea autorităților de concurență ale statelor membre” din Regulamentul (CE) nr.1/2003 al Consiliului, statele membre trebuie să desemneze autoritatea sau autoritățile de concurență responsabile cu aplicarea articolelor 81 și 82 din Tratat (TCE), care pot fi autorități administrative sau autorități judiciare, putând fi acordate diferite competențe și funcții acestor autorități în vederea aplicării dreptului comunitar al concurenței.

Prin dispozițiile art.20 alin. (6), (7) și (8) din Regulament este reglementată ipoteza în care întreprinderile sau asociațiile de întreprinderi „se opun” efectuării inspecției dispuse de către Comisie în baza prevederilor art.20, statul membru pe teritoriul căruia urmează să se desfășoare inspecția fiind obligat să acorde asistența necesară reprezentanților Comisiei „astfel încât să le dea posibilitatea de a desfășura inspecția”. În cazul în care asistența presupune autorizarea unei autorități judiciare în conformitate cu dreptul național al statului membru în cauză, această autorizație trebuie să fie solicitată.

Astfel cum se poate observa, prevederile comunitare pretind uneori luarea de măsuri naționale deopotrivă la nivel legislativ, administrativ și executiv, fără a fi exclusă însă intervenția comunitară la nivele corespondente.

Întrebarea ivită în acest context a fost cea legată de situația în care autoritățile Comisiei Europene ar efectua o inspecție la nivel național în pofida faptului că, raportat la prevederile Regulamentului, nu ar fi fost desemnată nici o autoritate responsabilă cu sprijinul inspectorilor Comisiei, nici nu ar fi fost stabilită vreo procedură internă de contestare a actelor și măsurilor Comisiei întreprinse în jurisdicția generală a statului român. Apreciem că o astfel de inspecție poate fi efectuată deoarece, așa cum arătam, prevederile regulamentului comunitar sunt aplicabile în jurisdicția națională.

O altă chestiune a fost aceea că în realizarea și exercitarea puterilor Comisiei vor fi întâmpinate dificultăți datorită neîndeplinirii la acea vreme, de către România a obligațiilor ce-i revin în aplicarea dreptului comunitar. Apreciem că asemenea chestiuni se pot evidenția pe calea declanșării procedurii de infringement.

La nivel legislativ, pentru a asigura aplicarea eficientă a prevederilor comunitare privind concurența, respectiv art. 81 și art. 82 din TCE și Regulamentul (CE) nr.1/2003 al Consiliului Uniunii Europene, legislația națională cuprinde: desemnarea autorității / autorităților naționale de competență, precum și reglementarea restrângerii unor drepturi fundamentale cu respectarea dispozițiilor art.53 din Constituția României, republicată.

În baza acestor prevederi statul român (prin autoritățile competente în domeniul concurenței și cu sprijinul altor instituții specializate), poate acorda asistența necesară reprezentanților Comisiei „astfel încât să le dea posibilitatea de a desfășura inspecția” chiar și în cazul în care astfel de măsuri de asistență implică restrângerea unor drepturi fundamentale.

Restrângerea drepturilor fundamentale în acest caz aparține exclusiv dreptului național al statului membru, decizia instanței de a autoriza sau nu măsurile de asistență propuse nu aduce atingere valabilității și eficienței deciziei Comisiei prin care s-a dispus inspecția. Prevederile cuprinse în art.20 alin.(8) din Regulamentul (CE) nr.1/2003 al Consiliului se vor integra în procedura națională privind autorizarea măsurilor necesare desfășurării inspecției, fără a fi reproduse într-un act normativ național.

Existența unor incompatibilități între prevederile relevante ale regulamentului amintit și eventualele prevederi interne, în special ale Legii nr.21/1996⁵, nu trebuie în mod obligatoriu apreciate ca o frână în aplicarea regulamentului deoarece principiul primordialității dreptului comunitar, astfel cum a fost formulat de Curtea de Justiție a Comunităților Europene de la Luxemburg în celebra hotărâre din 15 iulie 1964 pronunțată, în temeiul art.177 din Tratatul CEE, în cauza nr. 6 Flaminio Costa c. ENEL⁶, presupune nu doar conformitatea prevederilor interne cu cele comunitare, ci și, în funcție de natura actului, prioritate în aplicarea sa în cadrul național.

Cu toate acestea, s-a impus ca Legea concurenței să statueze explicit desemnarea Consiliului Concurenței ca autoritate de concurență responsabilă cu aplicarea art.81 și 82 din TCE, aceasta constituind una dintre măsurile pe care statele membre trebuie să le ia pentru asigurarea aplicării eficiente a Regulamentului (CE) nr.1/2003 al Consiliului.

De asemenea, în asigurarea aplicării prevederilor Regulamentului, ori de câte ori acestea stabilesc proceduri și competențe ale autorității de concurență, asemenea prevederi nu trebuiau preluate în cuprinsul Legii nr. 21/1996 deoarece prin aceasta, exista posibilitatea de a se crea paralelisme de reglementare, indiferent de originea actelor normative aflate în această stare.

Pe de altă parte, având în vedere că puterile inspectorilor presupun în sine restrângeri ale unor drepturi credem că este util ca diversele măsuri pe care le întreprind aceștia să fie supuse autorizării de către instanțele de judecată. Totuși, autorizarea la care se referă art.20 alin.(7) din Regulamentul (CE) nr.1/2003 al Consiliului nu are ca obiect autorizarea desfășurării inspecțiilor de către Comisie ci autorizarea măsurilor de asistență ce se acordă de către autoritățile române reprezentanților Comisiei în cazul în care agenții economici se opun efectuării inspecției.

Din această perspectivă este redactat și art.20 alin.(8) din regulament, unde se prevede în mod expres că autoritatea judiciară națională nu poate pune în discuție necesitatea inspecției dispuse prin decizia Comisiei și se acordă competență exclusivă Curții de Justiție a Comunităților Europene în privința controlului legalității deciziei Comisiei. Pe de altă parte, măsurile de sprijin pe care autoritățile naționale intenționează să le acorde sunt supuse pe deplin controlului autorității judiciare naționale, potrivit dreptului național.

În cuprinsul art.20 alin.(8) din regulament sunt prevăzute prerogative ale autorității judiciare naționale menită să îi permită analiza proporționalității măsurilor de constrângere propuse de autoritățile naționale pentru sprijinirea reprezentanților Comisiei relativ la obiectul inspecției dispuse prin decizia Comisiei.

De asemenea, prevederile Legii concurenței nu pot fi aplicabile inspecțiilor dispuse prin decizie ale Comisiei, ci numai în situația măsurilor de asistență acordate de către Consiliul Concurenței, potrivit art.20 alin.(7) din Regulament.

În scopul asigurării finalității acțiunilor de inspecție s-a impus ca legea română să stabilească modalități concrete de sprijin a inspectorilor comunitari tocmai pentru ca aceștia să își poată îndeplini misiunea.

⁵ Legea nr. 21/1996, Legea concurenței, a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 88 din 30 aprilie 1996 și republicată în Monitorul Oficial nr. 742 din 16 august 2005.

⁶ Decizia CJE din 15 iulie 1964, *Flaminio Costa/Enel*, Culegerea 1964, p. 1141.

Regulamentul (CE) nr.1082/2006 al Parlamentului European și al Consiliului, din 5 iulie 2006, privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT).

Prin acest Regulament s-a stabilit, având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene, cadrul legislativ comunitar necesar înființării unor structuri cu personalitate juridică, denumite Grupări Europene pentru Cooperare Teritorială (GECT)⁷, cu scopul „de a facilita și de a promova cooperarea transfrontalieră, transnațională și/sau interregională, între membrii săi, exclusiv în scopul de a consolida coeziunea economică și socială”.

Statutul juridic al acestor grupări nu a fost însă foarte clar stabilit deoarece acestea presupuneau existența deopotrivă a unor elemente de drept public și de drept privat. Astfel, potrivit regulamentului asemenea Grupări se pot constitui prin asocierea unor unități administrativ-teritoriale din mai multe state, dar pe de altă parte asemenea grupări vor acționa în scopul gestionării unor interese de drept privat.

Asigurarea aplicării acestui regulament s-a efectuat la nivel legislativ prin Ordonanța de Urgență a Guvernului din 2007, privind Gruparea Europeană de Cooperare Teritorială⁸.

În cadrul Ordonanței de Urgență a Guvernului sunt reglementate aspecte referitoare la statutul juridic al unei GECT, membrii acesteia, modul de constituire și de încetare, autoritatea publică competentă să primească, să analizeze și să emită o decizie asupra statutului și convenției ce stau la baza constituirii unei GECT, autoritatea publică competentă pentru controlul modului în care sunt utilizate fondurile publice gestionate de către aceste persoane juridice.

Potrivit articolului 2 alin.1 din Ordonanță, GECT este o persoană juridică română de drept privat, constituită pe teritoriul României, nonprofit, cu patrimoniu propriu, care desfășoară activități de interes public prin care este promovată cooperarea teritorială, cu scopul consolidării coeziunii economice și sociale.

Această reglementare a fost apreciată atât la nivel teoretic și practic, ca fiind de o importanță deosebită deoarece oferă o perspectivă europeană a dinamicii acțiunilor unităților administrativ-teritoriale în realizarea intereselor lor private și le supune în principal unui regim de drept privat, regim care are tocmai menirea de a le accentua autonomia și puterea lor de decizie.

Pe de altă parte, cu toate că documentul stabilește o serie de proceduri necesare în scopul constituirii acestor Grupări Europene de Cooperare Teritorială ca persoane juridice de drept privat român, totuși, în absența unui cadru adecvat constituirii, organizării și funcționării grupărilor de acest fel, având în vedere că Regulamentul amintit are o aplicabilitate generală, nimic nu împiedică unitățile administrativ-teritoriale din România să se asocieze cu alte unități din alte state membre ale Uniunii potrivit dreptului național al acelor state⁹.

⁷ GECT, este o structură relativ nouă, reglementată de Regulamentul nr. 1082 al Parlamentului European și al Consiliului din data 5 iulie 2006, privind instituirea Grupării Europene de Cooperare Teritorială, document publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, nr. L210 din 31 iulie 2006; Regulamentul a instituit astfel un nou instrument de cooperare la nivel comunitar, în contextul reformei politicii regionale pentru perioada 2007-2013.

⁸ OUG 127 din 2007, publicată în Monitorul Oficial al României nr.769 din 13 noiembrie 2007.

⁹ Pentru detalii cu privire la asocierea și cooperarea între unitățile administrativ-teritoriale din țară și cele din străinătate, a se vedea **V. Vedinaș, Șt. Cristina Mirica, Regimul juridic al dreptului de asociere a unităților administrativ-teritoriale**, Revista de Drept Public, nr. 2 / 2007, Ed. C.H.Beck, București, pp. 19-31.

Iată că, încă o dată se demonstrează faptul că, finalitatea interferenței celor două sisteme juridice, sistemul național și cel comunitar, constă în aplicarea normei juridice.

II. Concluzii

Scopul acestei lucrări este acela de a reliefa ideea ca interferența dintre cele două sisteme de drept, cel comunitar și cel național, este o chestiune ce pune numeroase probleme procedurale care tin deopotrivă de tehnica legislativă internă, de dispozițiile constituționale relevante, de tipologia instrumentelor comunitare aplicabile dar și de ordinea publică națională.

Cu toate particularitățile pe care le prezintă, cele două sisteme de drept se caracterizează însă în cele din urmă, prin mecanisme proprii de garantare a eficienței normelor juridice, motiv pentru care finalitatea interferențelor se manifestă prin aceea că norma juridică comunitară se aplică oriunde precum și în toate situațiile conținute în ipoteza sa pe teritoriul statelor membre ale comunității europene, chestiune care este dictată de principiul priorității dreptului comunitar.

Prioritatea dreptului comunitar față de dreptul național nu înseamnă însă că prevederile naționale nu se aplică sau sunt inexistente, ci doar că, în baza principiului priorității de aplicare, norma de drept intern nu se aplică atunci când este în conflict cu norma comunitară.¹⁰

Bibliografie:

Koen Lenaerts, *Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law*, în *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, 2003;

Lucretia Dogaru, *Aplicarea normei juridice ca finalitate a interferenței sistemului de drept românesc cu dreptul comunitar*, *Revista Română de Drept Comunitar*, Ed. Wolters Kluwer, București, Nr. 4/2008;

Verginia Vedinaș, Ștefania Cristina Mirica, *Regimul juridic al dreptului de asociere a unităților administrativ-teritoriale*, *Revista de Drept Public*, nr.2/ 2007, Editura C.H.Beck, București;

Victor Duculescu, *România-membră a Uniunii Europene: aspecte și implicații juridice*,

Revista română de Drept Comunitar, nr. 1 / 2007, Editura Wolters Kluwer, București;

C. Călinoiu, V. Duculescu, *Drept Constituțional european*, Ed. Lumina Lex, București, 2008;

A. Fuerea, *Manualul Uniunii Europene*, ediția a V a, Ed. Universul Juridic, București, 2011.

¹⁰ Astfel a decis și Inalta Curte de Casație și Justiție, secția de Contencios Administrativ și Fiscal, prin Decizia nr. 3196 din 9 iunie 2009; A se vedea și opinii dictrinare: **K. Lenaerts**, *Interlaking Legal Orders in European Union and Comparative Law in International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, 2003; **C. Călinoiu**, **V. Duculescu**, *Drept Constituțional european*, Ed. Lumina Lex, București, 2008; **A. Fuerea**, *Manualul Uniunii Europene*, ediția a V a, Ed. Universul Juridic, București, 2011.