CORELAŢIA DREPTUL INTERNAŢIONAL — DREPTUL UNIUNII EUROPENE — DREPTUL NAŢIONAL PRIN PRISMA PRINCIPIILOR SUPREMAŢIEI ȘI EFECTULUI DIRECT

Nicolae OSMOCHESCU, doctor în drept, profesor universitar, USM

La question de la corelation des normes du droit international, droit europen et droit national ne peut pas être solutionné sans étudier les problématiques tenant du mécanisme de leur implémentation, y compris de tous les éléments de ce système compliqué. Le perfectionnement du mécanisme de l'implémentation des normes du droit international, de même que de celui communautaire, doit devenir l'objectif essentiel des organes de ressort moldaves dans le processus de l'intégration européenne.

Dreptul Uniunii Europene, cum arată un simplu excurs în istorie, a apărut în forma tratatelor internaţionale. Nu este întâmplător că adepţii interpretării federaliste a naturii Comunităţilor Europene înţeleg sub „constituţia" lor, în primul rând Tratatul de la Paris (1951) și două Tratate de la Roma (1957), adică tratatele internaţionale, în conformitate cu care s-au creat, iniţial CECO, iar mai târziu CEE și EURATOM. Specialiștii în domeniul dreptului internaţional, făcând referinţă la tratatele constitutive, nu se îndoiesc de faptul că DUE (dreptul comunitar) are rădăcini în dreptul internaţional.[1] Însă, DUE nu a aşteptat mult pentru a se forma și consolida ca un drept de sine stătător, *sui generis.* Acesta, și-a câștigat independenţa, autonomia, evadarea din dreptul european clasic internaţional sau naţional datorită noii calităţi a cooperării, care se numește *integrare*.

Abordând problema dreptului Uniunii Europene, trebuie să ţinem cont de poziţia UE însăși, elaborată și formulată în deciziile CJCE. Într-un șir larg de cazuri, printre care am evidenţia cazul *Van Gen en Loos*,[2] cazul *Costa*,[3] *Simmenthal*,[4] *Francovich*,[5] CJCE a răspuns inechivoc la întrebarea dacă DUE (dreptul comunitar) este parte integrantă a dreptului internaţional sau o ordine juridică autonomă. CJCE a constatat că DUE (dreptul comunitar) nu poate fi identificat nici cu dreptul internaţional, și nici cu dreptul intern, fapt condiţionat de aceea că Comunităţile Europene au îm-

1 Topornin B.N., Evropeiskoe Pravo, Ed. Iuristi, Moscva, 2001, p. 265.

2 26/62 NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963].

3 Topornin B.N., Evropeiskoe Pravo, Ed. Iuristi, Moscva, 2001.

4 C. 106/1977 Amministrazione delle Finanze dello Stato c. S. p.a. Simmenthal [1978].

5 C. C-6 și nr. C-9/1990, Andreea Francovich c. Republica Italiana [1991].

puterniciri suverane (provenite/transmise de la statele membre) și instituții pentru realizarea lor.

În prezent, DUE apare ca o categorie independentă, atât față de aceea de drept internațional cât și aceea de drept intern; fiind distinctă de acestea; el nu este nici drept intern, dar nici drept internațional (sau, poate câte ceva din fiecare), ci dreptul unei asocieri de state cu caracter integraționist.[1]

În continuare, vom evidenția trăsăturile definitorii care diferențiază dreptul internațional de dreptul Uniunii Europene, și anume:

— Deși tratatele constitutive ale UE sînt tratate adoptate în cadrul dreptului internațional, ele sînt *tratate specifice* care au creat o organizație internațională nouă supranațională. Caracterul supranațional al DUE se exprimă, în primul rând, prin aceea că Uniunea Europeană dispune de instituții specializate (Parlamentul, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție) care sînt învestite cu prerogativa de a crea norme juridice, obligatorii pentru toate statele membre. Or, în contextul dreptului internațional, nu există o putere supremă legislativă permanentă; ONU, de exemplu, necătând la universalitatea sa, nu a fost gândită ca o organizație care să legifereze (nu luăm în considerație rezoluțiile Consiliului de Securitate al ONU, care acționează în situații specifice)). Caracterul supranațional inerent DUE constă în faptul că legislația comunitară secundară se adoptă, în general, în virtutea principiului votului majorității calificate și nu a unanimității — regula generală a dreptului internațional. Ca rezultat, cum nu ar fi de paradoxal, un stat membru al UE va fi ținut să execute normele adoptate în cadrul Comunităților, indiferent de faptul dacă s-a pronunțat *pro* sau *contra* deciziei respective. Deci, dreptul internațional este un sistem *orizontal* descentralizat, pe când DUE, în esență, este un sistem *vertical*.

— Dreptul Internațional are ca obiect de reglementare relațiile dintre state și organizații internaționale. DUE, la rândul său, *este aplicabil și persoanelor particulare* (fizice și juridice). Din câte am văzut, DUE (regulamente, decizii) posedă chiar și efectul direct orizontal, adică poate fi aplicat în relațiile dintre indivizi.

— Izvoarele dreptului internațional sînt practic tratatele și cutuma internațională. DUE, pe lângă tratatele internaționale cuprinde și *o gamă largă de surse juridice secundare*, fără de care el ar pierde eficacitatea și scopul său. În acest sens, Hart afirma, de exemplu, că dreptul internațional este o ordine juridică primitivă, deoarece instituțiile sale sînt limitate în dezvoltarea unui sistem de norme legale secundare.[2]

— În comparație cu dreptul internațional, DUE recunoaște necondiționat principiile *efectului direct (aplicabilității directe)* și a *supremației* asupra ordinei

1 Anghel I.M., Tratat internațional și dreptul intern, București, 1999, p. 57.

2 O`Brien J., International Law, Cavendish Publishing Luimited, London, 2001, p. 33.

juridice naţionale a statelor membre, instituite prin practica CJCE. Aşadar, în privinţa DUE statele membre aplică concepţiile teoriei moniste, indiferent de poziţiile lor vis-a-vis de relaţia dreptului naţional cu dreptul internaţional (monistă sau dualistă).

— DUE dispune de *mecanisme eficace de constrângere* în cazul nerespectării dispoziţiilor acestuia. În practica de peste jumătate de secol al CJCE nu au fost cazuri când deciziile ei nu au fost respectate. În contrast, dreptul internaţional este des criticat pentru faptul că nu poate sancţiona efectiv încălcarea normelor sale (CIJ, jurisdicţia obligatorie a căreia este departe de a fi general acceptată de state, nu se poate compara în această privinţă cu CJCE).

Necătând la diferenţele palpabile dintre dreptul internaţional şi DUE, nu trebuie să uităm că Comunităţile Europene (*de facto* şi Uniunea Europeană) sînt organizaţii internaţionale, şi sînt apte să se constituie şi să funcţioneze ca subiecte de drept internaţional, cu respectarea normelor şi regulilor dreptului internaţional. Ele nu se pot realiza decât pe baza tehnicii oferite de dreptul internaţional — tratatul internaţional, şi nici nu ar putea fi desprinse de cadrul în care au fost create şi îşi desfăşoară activitatea.

Comunităţile Europene se bucură de personalitate juridică de drept civil şi internaţional. Comunităţile au dreptul să încheie tratate internaţionale care cad sub incidenţa integrală a regimului încheierii tratatelor internaţionale, stabilit prin convenţiile respective. În acelaşi timp, procedura încheierii unui tratat internaţional, obligând Comunităţile Europene, depinde de prevederile normative ale DUE (tratate constitutive, actele dreptului secundar şi deciziile CJCE). Art. 300 al TCE, de pildă, stabileşte principiile generale pentru iniţierea negocierilor şi încheierea tratatelor internaţionale între Comunitatea Europeană şi statele terţe sau organizaţii internaţionale. Practica CJCE, la rândul său, a recunoscut tratatul internaţional care leagă Comunităţile Europene drept parte integrantă a DUE.

În cadrul tratatelor constitutive a fost rezolvată o altă problemă principială pentru definirea relaţiilor între DUE şi dreptul internaţional, ce ţine de obligaţiunile internaţionale asumate de statele membre înainte intrării în Comunităţile Europene sau Uniunea Europeană.

Articolul 307 al TCE a stipulat că „drepturile şi obligaţiile, ce decurg din acordurile încheiate înainte 1 ianuarie 1958 sau, pentru statele ce aderă, înainte de data aderării lor, între unul sau mai multe state membre, pe de o parte, şi unul sau mai multe state terţe, pe de altă parte, nu cad sub incidenţa prevederilor acestui Tratat".[1] Aşadar, obligaţiile internaţionale, asumate de statele membre până la aderarea la Comunităţile Europene sau Uniunea Europeană, îşi păstrează valabilitatea, ceea ce corespunde principiului fundamental al dreptului internaţional *pacta sunt servanda*. Dificultate poate apare numai în cazul când prevederile tratatului încheiat anterior

1 Tratatul privind instituirea Comunităţii Economice Europene (1957) // http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/treaties_founding.htm

intră în contradicţie cu dispoziţiile DUE. Conform articolului 307 al TCE, în astfel de situaţii, statul membru urmează să ia toate măsurile necesare pentru înlăturarea neconcordanţelor. Concomitent, jurisprudenţa CJCE a confirmat obligativitatea respectării de către Comunităţile Europene şi a normelor dreptului internaţional cutumiar.

Caracterizând personalitatea juridică a Comunităţilor Europene (Uniunii Europene), merită să accentuăm participarea crescândă a acestora în lucrările organizaţiilor internaţionale. În prezent, Comunităţile Europene fac parte din FAO şi OMC; au statut de observator pe lângă ONU şi alte organizaţii internaţionale. Comunităţile Europene îşi exercită dreptul de legaţie pasivă şi activă, având delegaţiile sale în majoritatea statelor şi acreditând reprezentanţele diplomatice ale altor state pe lângă CE. Toate acestea creează premise pentru recepţionarea mai intensivă a normelor şi concepţiilor dreptului internaţional de către DUE şi creşterea influenţei lor asupra evoluţiei DUE.[1]

Referitor la relaţia DUE — dreptul naţional al statelor membre, subliniem că acestea, la fel, reprezintă două ordini juridice independente, dar care sînt strâns legate între ele. DUE şi dreptul naţional al statelor membre, în mare parte, sînt interdependente şi se completează reciproc. DUE a fost creat cu luare în considerare şi sub influenţa directă a dreptului naţional. Pe de altă parte, întru realizarea efectivă a dreptului Uniunii Europene este necesară, în multe cazuri, utilizarea mecanismelor interne, inclusiv adoptarea actelor normative de implementare, hotărârile instanţelor de judecată naţionale şi alte măsuri.

Pentru a percepe cum se raportează normele DUE la normele dreptului naţional, urmează să abordăm două întrebări:

— care este procedura incorporării DUE în sistemele interne;
— cum se rezolvă situaţiile de conflict între normele comunitare şi naţionale. În tratatele constitutive, chestiunea privind raportul între DUE şi ordinele juridice interne ale statelor membre practic nu a fost reglementată. În TCE nu vom găsi nici o referire, care ar permite să avem cheie pentru rezolvarea problemelor respective. Subiectul este trecut cu vedere şi de tratatele de la Maastricht, Amsterdam şi Nice.

În literatura juridică există viziuni şi interpretări că, având în vedere importanţa fundamentală a subiectului ce ţine de relaţia DUE (dreptul comunitar) şi dreptul naţional, autorii tratatelor constitutive ar putea să prevadă expres caracterul specific al acestei relaţii, dacă într-adevăr ar fi dorit să o facă. În mod logic, în lipsa unor astfel prevederi, trebuie să recurgem la doctrinele tradiţionale ale dreptului internaţional (monistă sau dualistă). Însă, după cum am văzut în capitolul I, poziţiile statelor *vis-a-vis* de raportul între dreptul internaţional şi sistemele juridice interne sînt neomogene. Principiile constituţionale privind efectul juridic al tratatelor internaţionale depinde de dreptul intern — fapt ce are consecinţe negative pentru

1 Entin L.M. (colectiv de autori), Evropeiskoe Pravo, Ed. NORMA, Moscva, 2000, p. 82—83.

eficacitatea tratatelor internaţionale. În cazul tratatelor constitutive ale UE (Comunităţilor Europene), repercusiunile respective ar fi total incompatibile cu proiectul gândit de autori.[1] Esenţa însăşi a pieţei comune dictează ca regulile sale să aibă acelaşi sens şi efect în toate statele membre. Cum ar fi, de pildă, posibilă nedistorsionare a concurenţei pe piaţa internă dacă prevederile tratatelor ar fi fost interpretate în mod mai strict în Germania decât în Franţa sau Marea Britanie?

Înţelepciunea părinţilor fondatori ai Comunităţilor Europene constă, anume în aceea că au reuşit să ocolească, la etapa iniţială, eventualele conflicte între prevederile constituţionale ale statelor membre. Introducerea expresă a principiilor efectului direct (aplicabilităţii directe) şi supremaţiei DUE (dreptului comunitar) în tratatele constitutive ar periclita instituirea Comunităţilor Europene. În schimb, s-a propus atribuirea CJCE a competenţei privitor la interpretarea şi aplicarea dreptului comunitar. Ca rezultat, Curtea de Justiţie a reuşit să impună ambele principii vizate, acceptate pe parcurs de către statele membre, în virtutea necesităţilor obiective ale creării pieţei comune.

Prin construcţia sa, DUE este considerat un drept nou, propriu fiecărui stat membru, dar şi comun acestora. Astfel, el se aplică pe teritoriul statelor membre ca un drept naţional, intern, iar nu ca un drept străin, deoarece, prin natura sa proprie, are forţa de a penetra în ordinea juridică internă a fiecărui stat membru, având următorul specific:

— normele DUE dobândesc în mod automat, încă de la adoptarea lor, statutul de drept pozitiv în ordinea juridică internă a statelor membre (efect direct). Statele membre pot aplica în relaţiile lor cu orice alt subiect de drept internaţional concepţia dualistă, în timp ce, în raporturile între ele, DUE (dreptul comunitar originar şi derivat) are efect direct în ordinea lor juridică;
— normele comunitare sunt susceptibile de a crea direct, prin ele însele, drepturi individuale şi obligaţii pentru particulari (aplicabilitate directă);
— normele comunitare au un rang de prioritate asupra oricăror norme naţionale.[2]

Efectul direct (aplicabilitatea directă) urmează să fie analizat prin prisma practicii CJCE. Aici am adăuga numai că principiul efectului direct este un principiu fundamental, instituit în primii ani ai funcţionării Comunităţilor Europene (cazul *Van Gend en Loos*). El presupune că DUE (dreptul comunitar) obligă nu numai statele membre, ci şi poate crea drepturi şi obligaţii pentru persoanele fizice şi juridice. Protejarea drepturilor persoanelor particulare se efectuează, conform regulii generale, de către instanţele judecătoreşti naţionale. Drepturile create prin acţiunea DUE, la fel, urmează a fi protejate de ultimele. Totodată, pentru protejarea respectivă este nevoie de aplicarea directă a normei DUE de către instanţele de judecată ale statelor

1 Arnull A., The European Union and its Court of Justice, Oxford University Press, New York, 1999, p. 75.

2 Lefter C., Fundamente ale dreptului instituţional comunitar, Ed. Economică. Bucureşti, 2003, p. 81—82.

membre. În caz contrar, DUE nu va fi implicat în rezolvarea litigiilor concrete. În așa situaţie, realizarea scopurilor și sarcinilor integrării ar fi redusă la minim.

Aplicarea acestei concepţii necesită satisfacerea unor condiţii, ca acelea privind claritatea normei și posibilitate de a fi folosită nemijlocit de instanţele judecătorești și necondiţionarea folosirii de alte acte sau acţiuni.

În practică, CJCE a formulat un șir de parametri ai principiului efectului direct, cum ar fi: prevederile DUE (dreptului comunitar) nu pierd efectul direct numai datorită faptului că sînt adresate statelor membre și nu persoanelor particulare (cazul *Van Gend en Loos*); efectul direct îl are atât norma care stabilește obligaţiunile negative (de a nu face) cât și cele pozitive (de a face). Totodată, în unele hotărâri, CJCE a dat o interpretare extensivă sau restrictivă a efectului direct. În general, gradul aplicării principiului în discuţie nu este strict stabilit pentru diferite categorii ale izvoarelor DUE.

Referindu-ne la supremaţia DUE care constituie, de fapt, esenţa lucrării în cauză, trebuie să menţionăm că aceasta confirmă și realizează în practică concepţiile teoriei moniste. Se discută că, deși tratatele constitutive nu prevăd expres că DUE (dreptul comunitar) prevalează asupra dreptului intern al statelor membre, art. 249 al TCE care stipulează că regulamentele sînt direct aplicabile, implică și faptul că acestea urmează să se bucure de un oarecare grad de precedenţă. Numeroase hotărâri ale CJCE *vis-a-vis* de primatul dreptului comunitar în raport cu dreptul naţional (anterior și ulterior), se bazează pe concepţia că aceasta ar fi ideea implicită a statelor membre la semnarea tratatelor constitutive.[1] Principiul supremaţiei DUE a trebuit, însă, să fie identificat, confirmat și dezvoltat de jurisprudenţa CJCE.[2]

Așa cum a stabilit CJCE în cazul sus-menţionat *Costa v ENEL*: „Instituind o comunitate de durată nelimitată, cu personalitate și capacitate juridică proprie și mai precis cu puteri reale izvorâte dintr-o limitare de competenţă sau un transfer de atribuţii de la state la Comunitate, statele și-au limitat în domenii restrânse drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de norme juridice aplicabile lor și resortisanţilor lor".[3] Astfel, faţă de tratatele internaţionale obișnuite, tratatele comunitare „au instituit o ordine juridică proprie, integrată sistemului juridic al statelor membre încă de la intrarea în vigoare a tratatelor, sistem ce se impune justiţiabililor acestor state. Se poate afirma că DUE (dreptul comunitar) nu poate fi decât un sistem monist, singurul ce ar fi compatibil cu un sistem de integrare.

CJCE a confirmat principiul supremaţiei DUE în mai multe hotărâri ale sale, printre care cele mai cunoscute sînt: cazul *Internationale Handelsgesellshaft*,[4] unde

1 Hartley T.C., The Foundation of the European Community Law, 5-th ed., Oxford University Press, New York, 2003, p.195.

2 Cairns W., Introducerea în legislația Uniunii Europene (trad. Titus Dumitrescu), Ed. Universal Dalsi, 2001, p.116.

3 Topornin B.N., Evropeiskoe Pravo, Ed. Iuristi, Moscva, 2001.

4 C. 11/70, Internationale Handelsgellschaft mbH c. Einfuhr-und Vorratsstelle fur Getriede und Futtermittel [1970].

s-au confruntat dispoziţiile constituţionale ale Republicii Federale Germania cu cele ale unui regulament; cazul *Simmnenthal* a fost mai explicit, CJCE afirmând că natura dreptului comunitar previne adoptarea unor măsuri naţionale valide care sunt incompatibile cu prevederile comunitare; cazul *Factortame* — CJCE a stabilit că în cazul unui conflict dintre dreptul comunitar şi reglementările naţionale, nu numai că acestea trebuie ignorate, ci chiar trebuie îndepărtate de către tribunale naţionale.

Principiul supremaţiei DUE afectează direct suveranitatea statelor. Dacă să luăm în consideraţie faptul că normele DUE pot fi create şi impuse statului şi fără consimţământul acestuia (în procesul de votare în cadrul Consiliului Uniunii Europene), efectul supremaţiei devine şi mai pronunţat.

Practica CJCE în dezvoltarea noţiunilor cheie privind supremaţia şi efectul direct reprezintă un exerciţiu al funcţiei interpretative teleologice favorizată de CJCE.[1] Neavând practic suport juridic în tratatele constitutive CJCE nu a ezitat să deducă ambele principii fundamentale din obiectul tratatelor. Deci, ar fi pur şi simplu imposibil de a crea o structură concepută de tratatele fără ca prevederile lor să fie superioare dreptului naţional şi să aibă efect direct.

Totalizând cele expuse, putem face concluzia că dreptul Uniunii Europene este un sistem de drept autonom, având fundamentul său în dreptul internaţional. DUE se intersectează, pe de o parte, cu dreptul internaţional, iar, pe de altă, cu drept naţional. El este genetic legat de ambele ordini juridice clasice, şi, mai ales, de cea a dreptului internaţional, însă natura sa îl împinge tot mai mult spre o autonomie şi independenţă. DUE se caracterizează prin abordări originale ale reglementării obiectului său, perfecţionarea permanentă a instituţiilor şi normelor sale, şi cel mai important — prin eficacitate. El aduce multe lucruri noi şi interesante în teoria şi practica jurisprudenţei contemporane. DUE reprezintă, concomitent, produsul şi instrumentul integrării ce are loc în spaţiul continentului european (procesul de integrare, în general, şi integrare economică, în special). Am putea afirma că dreptul Uniunii Europene este un drept calitativ nou, fără un analog în istorie.

1 Weatherill S., Cases and Materials on EU Law, Oxford University Press, 6-th ed., New York, 2003, p.100.