

Corelația dintre ordinea juridică internațională și dreptul Uniunii Europene

The Correlation between the International Legal Order and the European Union Law

*Karla-Diana VELEA**

Rezumat: În actualul context al globalizării, în care relațiile internaționale sunt din ce în ce mai importante, devine o necesitate să înțelegem corelația dintre ordinea juridică internațională și dreptul Uniunii Europene. Având în vedere faptul că Uniunea Europeană este o organizație internațională cu trăsături unice și dinamica dintre dreptul unional și restul dreptului internațional va fi una specifică, fiind influențată într-o măsură importantă de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Rolul prezentei lucrări a fost tocmai acela de a înțelege, care au fost resorturile mecanismului decizional în cauzele deduse judecării CJUE, ce priveau atât dreptul unional, cât și alte obligații asumate de statele membre prin acorduri internaționale. Cu toate că există divergențe, coexistența mai multor ordini juridice dezvoltate la nivel suprastatal este una benefică, deoarece se asigură pe plan european un sistem reciproc de control al conformității măsurilor adoptate de către organismele internaționale.

Cuvinte-cheie: organizații internaționale; jurisprudență; acorduri internaționale; întrebare preliminară; efectul direct;

Abstract: In the current context of globalization, in which international relations play an important role, it becomes a necessity to better understand the correlation between the international legal order and the European Union law. Taking into consideration the fact that European Union is an international organization with unique characteristics, the dynamic between the European Union law and the rest of the international law will also be specific. The European Union Court of Justice case-law played an important role in how the dynamic has

* auditor de justiție, anul I, (e-mail: karla.velea@inm-lex.ro);

evolved in the course of time, so the purpose of these article was to analyze the correlation based on the arguments and reasoning European Union Court of Justice had in those decisions. Even if there are some frictions between the European Union law and the rest of the international legal order, for the Member States the coexistence is benefic because it ensures a mechanism of mutual control.

Keywords: *international organizations; case law; international agreements; preliminary ruling; direct effect;*

Dreptul internațional este divizat în două mari ramuri și anume: dreptul internațional public, ce guvernează relațiile internaționale, ce se stabilesc între state cu alte state sau cu organizații internaționale și dreptul internațional privat, ce reglementează raporturile juridice cu elemente de extraneitate, ce apar între persoane fizice, în momentul unui conflict de legi.¹ În cadrul ordinii juridice internaționale, dreptul unional ocupă un loc special prin prisma caracteristicilor specifice, pe care Uniunea Europeană, ca organism internațional, le posedă.

Ordinea juridică reprezintă un ansamblu de norme cu caracter distinctiv, căreia îi este atașat un set de instrumente originare de interpretare. Având ca punct de plecare această definiție, putem contura autonomia sistemului normativ unional în mod bidimensional, raportându-ne la sfera internă, pe de o parte, și la cea internațională, pe de altă parte.

În raport cu planul internațional, Uniunea Europeană și-a consacrat de-a lungul timpului prin trăsăturile specifice o poziție distinctă de restul organizațiilor internaționale. Astfel, deși definită uneori în doctrină² ca o ordine juridică derivată din dreptul internațional, Uniunea nu poate fi privită doar din această perspectivă limitativă. UE este mai mult decât o organizație internațională sau o confederație de state, fără însă a fi o entitate federală.³ Acest caracter *suis generis* derivă, așa cum afirmă și CJUE în cauza *Costa vs ENEL*⁴, din faptul că prin aderarea la Uniunea Europeană, statele membre și-au transferat în mod voluntar o parte din

¹ Raluca Miga Beșliu, *Drept internațional public*, volumul I, Editura C.H. Beck, pag. 1.

² Giuseppe Sperduti *apud* Aurescu, Năstase, Bogdan Aurescu, *Drept internațional public*, Ed. CH Beck, 2010, pag. 46.

³ Tanja Borzel, *What can federalism teach us about the European Union* *apud* Mihaela Austina Dumitrașcu, *Dreptul Uniunii și specificitatea acesteia*, Ed. Universul Juridic, 2015, pag. 9.

⁴ CJUE, Hotărârea din 15 iulie 1964, *Costa v E.N.E.L.*, C-6/64, EU:C:1964:66.

Corelația dintre ordinea juridică internațională și dreptul uniunii europene

propriile competențe către acest organism internațional, limitându-și, astfel, competența și puterea suverană de decizie. Ca urmare a acestui fapt, dreptul Uniunii se va aplica cu prioritate în dreptul intern al statelor membre, prevalând în cazul unei contradicții cu o normă internă.

În continuare analizei caracterului autonom și a supremației dreptului unional prin raportare la dreptul intern, trebuie să avem ca reper faptul că, deși are un caracter supranațional, principalul deziderat unional este armonizarea dispozițiilor naționale, astfel încât la nivelul întregii comunități să fie impus un nivel uniform al protecției drepturilor conferite cetățenilor europeni, precum și o încurajare a mobilității forței de muncă, care să impulsioneze dezvoltarea relațiilor interstatale la nivel continental. Cu toate acestea, acest deziderat, deși proiectat la nivel unional este pus în aplicare prin asigurarea transpunerii și respectării normelor adoptate, nu de organisme suprastatale, ci de autorități naționale. Astfel, cade în sarcina statelor membre să asigure, în final, eficacitatea dreptului unional, un rol aparte avându-l în acest sens judecătorul național, care asigură protecția și dezvoltarea caracterului autonom, el fiind cel care aplică și asigură interpretarea uniformă a dreptului unional în plan național, prin intermediul întrebării preliminare adresate CJUE.⁵

Abordarea relației dintre dreptul internațional și dreptul Uniunii Europene impune drept punct de plecare faptul că Uniunea Europeană are conform tratatului de la Lisabona personalitate juridică și poate în virtutea acesteia să încheie acorduri internaționale, ce fac parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii, având în plus și aptitudinea să devină membru al unei organizații internaționale.

Cu toate acestea, în momentul în care UE a devenit membru la o organizație sau un acord, care înființa organe, ce puteau intra în conflict cu dreptul Uniunii Europene, CJUE a apărut autonomia ordinii juridice a Uniunii. O astfel de situație a reprezentat Avizul 2/13⁶ privind aderarea Uniunii la Convenția europeană a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în care a justificat avizul negativ, prin contradicția autonomiei dreptului Uniunii Europene cu prevederile Convenției. Întrucât, ca urmare a acestei aderări, ea ar fi fost supusă unui control extern, ce ar fi avut ca obiect respectarea drepturilor și libertăților

⁵ Tamás Molnár, „The concept of autonomy of EU law from the comparative perspective of international law and the legal systems of Member States”, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2015, pag. 440.

⁶ Avizul 2/13 emis de CJUE la data de 18 decembrie 2014 privind aderarea UE la CEDO.

prevăzute de Convenție, astfel încălcându-se prevederile articolului 344 TFUE, conform căruia statele membre *“se angajează să nu supună un diferend cu privire la interpretarea și aplicarea tratatelor unui alt mod de soluționare în afara celor prevăzute de acesta.”* CJUE a criticat în cuprinsul acestui aviz faptul că Uniunea Europeană a fost asimilată unui stat, proiectul de acord neținând cont de natura intrinsecă a Uniunii, de faptul că aceasta reprezintă mai mult decât o organizație internațională, prin prisma transferului de competențe de legiferare operat la momentul aderării statelor la aceasta. Astfel, în aceste domenii de competență stabilite, voința organismelor unionale va produce efecte în plan național în mod obligatoriu.⁷ Alături de această prerogativă de legiferare în cadrul domeniilor de competență exclusivă, precum și de posibilitatea de a interveni la nivel suprastatal și în domeniile de competență partajată, cu respectarea principiilor proporționalității și subsidiarității, avem în vedere și dispozițiile art. 216 TFUE, ce consacră în mod expres caracterul obligatoriu al acordurilor încheiate de UE cu alte state sau organisme internaționale față de aceasta, dar și față de statele membre. Astfel, având în vedere aceste prerogative, ce conferă un caracter distinctiv Uniunii Europene prin raportare la alte organisme internaționale, putem interpreta mai facil dinamica conturată între dreptul unional și restul dreptului internațional, întrucât, deși este o relație de la întreg la parte, prin jurisprudența elaborată de CJUE s-a conturat o autonomie a dreptului unional.

În realizarea obiectivului de a înțelege interacțiunea dintre dreptul unional și restul dreptului internațional, vom avea în vedere, în special, acordurile internaționale, ele reprezentând instrumente importante ale dreptului internațional. În acest sens, prin art. 351 TFUE este reglementată situația convențiilor încheiate anterior datei înființării Comunităților Europene sau aderării la UE de către statele membre, stabilind faptul că acele convenții încheiate anterior acestor momente vor rămâne valabile, statele semnatare fiind ținute să își respecte angajamentele asumate prin ele, cu condiția ca ele să fie compatibile cu prevederile impuse la nivelul Uniunii, în cazul contrar, statele fiind obligate să le modifice, pentru a elimina eventuale incompatibilități.

O situație în care și-a găsit aplicabilitate art. 351 TFUE a fost reprezentată de cauza 84/98 Comisia contra Portugalia, unde, în urma aderării sale la CEE în 1986, Portugalia a fost somată să modifice acordul său încheiat anterior cu Republica Iugoslavă, astfel încât să respecte un regulament european

⁷ Mihaela Augustina Dumitrașcu, *Dreptul Uniunii Europene și specificitatea acestuia*, Ed. Universul Juridic, 2015, pag. 129.

Corelația dintre ordinea juridică internațională și dreptul uniunii europene

privind prestarea de servicii privind transporturile maritime, între statele membre și statele terțe.

În privința convențiilor internaționale, pe care statele membre le pot încheia în prezent cu statele terțe, deși nu există nicio dispoziție, care să interzică în mod expres anumite categorii de acorduri, acest lucru se deduce pe cale de interpretare din obligația de cooperare loială asumată de state, reglementată prin art.4 alin.(3) TUE :*“În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate. Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură, care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.”*

O situație în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene a considerat că un stat a încălcat această obligație de cooperare loială a fost cauza Comisiei Comunităților Europene împotriva Republicii Elene⁸, unde CJUE a decis că statele membre nu pot demara acțiuni legislative în măsură să denatureze reglementarea sau aplicarea normelor comunitare. Astfel, în acest caz, Grecia trimisese Comitetului de siguranță maritimă al Organizației Maritime Internaționale (OMI) o propunere, ce ar fi îndreptățit OMI să adopte o serie de norme, care ar fi produs consecințe și asupra legislației europene, întrucât Uniunea încorporase în ordinea juridică europeană actele normative vizate de propunere. Deși Uniunea Europeană nu este membră a OMI, Curtea a considerat că acest lucru nu îndreptățește un stat membru să își asume în mod individual acțiuni normative, ce pot avea urmări și în sfera dreptului european.

Cu toate acestea având în vedere dispozițiile art.3 alin .(5) TUE, prin care Uniunea Europeană s-a obligat *"la respectarea strictă și dezvoltarea dreptului internațional, inclusiv respectarea Cartei Organizației Națiunilor Unite"*, precum și faptul că principiile dreptului internațional, inclusiv cele elaborate de jurisprudența CEDO fac parte din izvoarele complementare ale dreptului unional⁹, la nivelul cauzelor soluționate de CJUE, în sprijinul motivării soluțiilor sale, Curtea a făcut apel la dispozițiile unor convenții internaționale, la care Uniunea nu este parte.

⁸ CJUE, Hotărârea din 12 februarie 2009, Comisia Comunităților Europene împotriva Republicii Elene, C-45/07, EU:C:2009:81.

O asemenea situație este cazul Racke¹⁰, în care s-a formulat cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privind validitatea Regulamentului de suspendare a concesiilor comerciale, prevăzute de Acordul de cooperare dintre Comunitatea Economică Europeană și Republica Socialistă Federativă Iugoslavia. Respectivul acord prevedea un regim comercial special privind vinuri importate din Iugoslavia, dar din cauza crizei, CEE a decis suspendarea acordului de cooperare. În această cauză, CJUE a subliniat că normele dreptului internațional privitoare la suspendare și denunțare a acordurilor, reglementate în art. 62 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor din 1969, sunt obligatorii.

Un alt moment în care CJUE a recunoscut caracterul obligatoriu al normelor internaționale a fost cauza Brita¹¹, în care în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene s-a formulat cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, privind interpretarea Acordului euromediteranean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statul Israel. În cadrul acestui acord se prevedea posibilitatea ca produsele originare din țările mediteraneene să fie importate în Uniune cu scutire de taxă vamală. În acest litigiu s-a invocat articolul 34 din Convenția de la Viena, care consacră principiul relativității, conform căruia un tratat nu creează nici drepturi, nici obligații pentru statele terțe.

O situație de excepție a fost și cauza International Fruit Company¹², în care în fața CJUE a fost formulată cererea de soluționare a unei întrebări preliminare, privind competența Curții de a analiza validitatea unor regulamente europene, prin raportare la prevederile GATT. Curtea a recunoscut caracterul obligatoriu al acestei convenții internaționale, care, deși nu era semnată și de UE, era cel mai important act pe plan internațional privind politicile tarifare și de comerț¹³. În privința analizei validității regulamentelor din perspectiva conformității cu GATT, CJUE a statuat că este competentă să analizeze validitatea actelor emise de instituțiile europene fără nicio limitare, dar, întrucât această problemă a fost ridicată în fața unei instanțe naționale de către un particular, prevederile GATT trebuie să aibă efect direct, aspect considerat de Curte ca nefiind îndeplinit, prevederile aveau un grad prea mare de flexibilitate,

¹⁰ CJUE, Hotărârea din 25 ianuarie 1979, Racke C- 98/78, EU:C:1979:14.

¹¹ CJUE, Hotărârea din 25 februarie 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91.

¹² CJUE, Hotărârea din 12 Decembrie 1972, International Fruit Company și alții împotriva Produktschap voor Groenten en Fruit, C 21 - 24/72, EU:C:1972:115.

¹³ Craig, De Burca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrina. Ediția a VI-a*, Ed. Hamangiu, 2017, pag.404.

Corelația dintre ordinea juridică internațională și dreptul uniunii europene

nefiind destul de clare și necondiționate și astfel nu ar fi avut cum să genereze drepturi, în mod direct, în favoarea cetățenilor europeni.

Spre deosebire de cazul precedent, în cauza Kupferberg¹⁴, CJUE a hotărât că prevederile acordului portughez beneficiau de efect direct, având un caracter necondiționat, clar și aplicabilitate directă. Astfel, prin acordul încheiat între CEE și Portugalia se instituia un regim de liber schimb, cu eliminarea taxelor vamale și a taxelor cu efect echivalent. În momentul invocării în fața instanțelor naționale, acestea trebuiau să constate doar produsele, care se bucură de acest regim fiscal, în mod necondiționat de alte prevederi existente, la nivel național sau internațional. Astfel, prin jurisprudența CJUE, s-a conturat un aspect important al acordurilor internaționale și anume că acestea pot avea efect direct în anumite situații, prin îndeplinirea anumitor condiții cumulative: prevederile lor să fie clare, precise și necondiționate de adoptarea unor reglementări suplimentare la nivel național sau internațional, conferind drepturi, pe care cetățenii Uniunii le pot invoca direct, în fața instanțelor naționale.

Cu toate că până în acest punct, am analizat situații în care CJUE a invalidat acte emise de organisme unionale, deoarece intrau în contradicție cu prevederi internaționale, situația inversă poate fi, de asemenea, identificată în jurisprudența CJUE. Astfel, una dintre cele mai importante cauze, ce trebuie avute în vedere, în momentul în care analizăm dinamica dintre dreptul Uniunii Europene și ordinea juridică internațională este cauza Kadi¹⁵. În această speță, conflictul a pornit de la lupta antiterorismului purtată de Consiliul de Securitate ONU, care are dreptul, în virtutea art. 39 al Cartei Națiunilor Unite, să ia orice măsuri considerate a fi necesare, în cazul în care constată o amenințare la adresa păcii. De asemenea, în art. 103 al aceluiași act internațional, se prevede că în caz de conflict între obligațiile statelor membre, ce decurg din Cartă și alt act internațional, vor prevala primele. Astfel, soluția UE de a adopta un regulament, prin care transpune Rezoluția 1267¹⁶ a Consiliului de Securitate este una firească. În cadrul acestei rezoluții apare și numele lui Yassin Abdullah Kadi, căruia, în virtutea rezoluției, i s-au impus restricții de călătorie și i-au fost înghețate conturile, întrucât exista suspiciunea că ar fi colaborat cu organizația Al-Qaida.

¹⁴ CJUE, Hotărârea din 26 October 1982, Hauptzollamt Mainz împotriva C. A. Kupferberg & Cie KG a. A., C- 104/81, EU:C:1982:362.

¹⁵ CJUE, Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi, C-402/05 P și C-415/05, EU:C:2008:461.

¹⁶ Rezoluția 1267 din data de 15 octombrie 1999 a Consiliului de Securitate ONU.

Yassin Abdullah Kadi a solicitat anularea regulamentului în fața Tribunalului Uniunii Europene, invocând încălcarea dreptului la un proces echitabil și la proprietate, recunoscute și protejate de Carta drepturilor fundamentale. Tribunalul a respins această cerere. Prin hotărârea adoptată s-a subliniat faptul că, deși Uniunea Europeană nu este membră a ONU, în momentul în care statele au aderat la UE, i-au fost transferate indirect și obligațiile asumate de acestea, derivând din cuprinsul Cartei ONU, iar conform art. 103 din aceasta, orice act contrar îndatoririlor, ce decurg din aceasta este inadmisibil. Tribunalul a încercat să analizeze legalitatea regulamentului, din perspectiva normelor de ius cogens, ce sunt norme internaționale, care atrag nevalabilitatea oricăror acte contrare acestora, conform art. 53, din cadrul Convenției de la Viena. Însă prevederile acestora nu și-au putut găsi aplicarea în această situație.

În apelul formulat în fața CJUE, s-a admis cererea domnului Kadi, anulându-se, în consecință, regulamentul și stabilindu-se competența instanțelor europene de a analiza legalitatea unei prevederi internaționale transpuse într-un act european, atunci când acestea încalcă prevederi europene. Astfel, Curtea și-a argumentat decizia prin prisma faptului că este inadmisibilă o contradicție între dispozițiile Cartei, ce la acel moment aveau statutul de principii fundamentale ale dreptului Uniunii și un alt act normativ european.

Soluția CJUE, în care s-a constatat încălcarea dreptului fundamental la apărare, nu a rămas fără ecou pe plan internațional. Astfel, prin Rezoluția 1904¹⁷ s-a introdus funcția de ombudsman specializat exclusiv pe problemele ce țin de Rezoluția 1267, având obligația de a strânge dovezi, de a comunica cu cei acuzați și de a emite recomandări de eliminare de pe lista Comitetului sancționator. Recomandările sale devin obligatorii, dacă nu sunt respinse în unanimitate de Comitet, în 60 de zile.

Concluzia la care ajungem în urma analizei acestei cauze este faptul că, deși întrepătrunderea dintre dreptul Uniunii și ordinea juridică internațională este foarte amplă, începând cu acordurile încheiate de UE, care sunt obligatorii și fac parte din ordinea juridică europeană, cu efectul direct recunoscut anumitor acorduri, cu posibilitatea de a invoca în fața instanțelor europene norme internaționale pentru a contesta validitatea actelor europene și culminând cu posibilitatea de a analiza legalitatea actelor juridice internaționale, prin prisma actelor europene, stabilită prin cauza Kadi, această coexistență a mai multor ordini juridice dezvoltate la nivel suprastatal asigură pe plan european un sistem reciproc de control al conformității măsurilor adoptate de către organismele

¹⁷ Rezoluția 1904 din data de 17 decembrie 2009 a Consiliului de Securitate ONU.

Corelația dintre ordinea juridică internațională și dreptul uniunii europene

internaționale cu drepturile și principiile fundamentale, ce au fost urmărite a fi protejate de către statele membre prin aderarea la acestea, fără a încălca caracteristicile specifice ale dreptului unional, enunțate de către CJUE, în Avizul 2/13.