

PUNEREA ÎN APLICARE A DREPTULUI COMUNITAR ÎN ORDINEA JURIDICĂ INTERNĂ¹

ANTONIO MUTULESCU*

Abstract

Lisbon Treaty, considered the cornerstone of a democratic union came into effect on December 1, 2009. It offers the modern European Union institutions and optimized working methods to cope effectively, contemporary challenges. In a rapidly changing world, Europeans expect the EU to address issues such as globalization, climate change and demographic and energy security.

Keywords: Lisbon Treaty, European Union, community law, legal order.

Tratatul de la Lisabona, considerat *piatra de temelie a unei uniuni mai democratice* a intrat în vigoare la data de 1 decembrie 2009.

Acesta pune la dispoziția Uniunii Europene instituții moderne și metode de lucru optimizate pentru a face față, în mod eficient, provocărilor contemporane. Într-o lume în evoluție rapidă, europenii așteaptă de la UE abordarea unor probleme precum globalizarea, schimbările climatice și demografice, securitatea și energia. Tratatul de la Lisabona consolidează democrația în UE, precum și capacitatea acesteia de a promova, zi de zi, interesele cetățenilor săi.

Tratatul de la Lisabona modifică cele două tratate fundamentale ale UE: Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul de instituire a Comunității Europene. Acesta din urmă este redenumit *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene*².

Recunoașterea priorității ordinii juridice comunitare în raport cu dreptul intern, în materiile ce fac obiect de reglementare comunitară privind politicile Uniunii Europene, determină, în practică, un puternic impact în ceea ce privește tradiționala funcție protectoare a ordinii juridice și publice interne, modificând-o, orientând-o și *comunitarizând-o* spre crearea cu prioritate a unei ordini publice economice în concordanță cu ordinea publică economică și metăeconomică de la nivel de Uniune, ca și spre o amenajare a unei ordini publice, prin utilizarea unor mecanisme politico-juridice, a unui spațiu comun în ceea ce privește libertățile comunitare.

* Antonio Mutulescu, lector universitar la Universitatea „Spiru Haret” din București.

¹ Roxana Munteanu, *Punerea în aplicare a dreptului comunitar în ordinea juridică internă*, în „Studii de Drept Românesc”, p. 43 și urm., 2008.

² A se vedea www.europa.ro.

O importanță deosebită urmează să o acordăm conturării unor anumite limite în ceea ce privește competența etatică pentru determinarea intereselor structurante ale ordinii publice naționale/statale, în primul rând sub aspectul considerării pozitive a intereselor fundamentale, a principiilor și a valorilor constitutive ale Uniunii Europene ca determinând interesele fundamentale și valorile ordinii juridice/publice interne. Conturul ordinii juridice interne, mai ales a ordinii publice va suferi o determinare comunitară. *Comunitarizarea* conceptului și a ariei de ordine juridică/publică va impune recurgerea, în planul ordinii juridice interne, la *principiul proporționalității*, astfel ca măsurile etatice în planul diferitelor politici publice interne să fie strict adecvate salvării ordinii publice.

Un alt principiu de impact ce necesită aflarea unor mecanisme de optimizare este cel al *egalității de tratament*, principiu fundamental al dreptului comunitar, operaționalizarea și optimizarea ordinii juridice/publice interne urmând a se realiza într-un context comunitarizat față de principiile democratice și al drepturilor și libertăților fundamentale garantate de către Convenția Europeană și de către *Charta drepturilor fundamentale proclamate la summit-ul de la Nisa*.

Toate aceste procese înnoitoare și fundamentale pentru existența și activitatea Uniunii Europene constituie tot atâtea premize ale integrării juridice și ale creării acelui spațiu judiciar european, obiectiv major al Uniunii Europene în etapa actuală de dezvoltare a Uniunii.

În același timp, dreptul servește ca instrument al realizării obiectivelor Uniunii Europene, activitatea normativă a Uniunii Europene impunându-se ca un mijloc eficient și hotărâtor în înfăptuirea tuturor măsurilor de ordin comunitar.

Sub influența acestor procese de unificare treptată a vieții economice, politice, sociale, juridice, au loc profunde transformări și în situația *personală a cetățenilor* țărilor membre ale Uniunii Europene. Aceștia dobândesc, paralel cu calitatea de cetățean al statutului de origine și calitatea de cetățean european, mărturie a apartenenței lor la Uniunea Europeană.

Intrarea României și Bulgariei în U.E. ar putea să determine o anumită oprire a procesului de extindere a U.E. pentru a permite reflecția la unele schimbări.

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene relansează procesul de reformă, inclusiv al instituțiilor politice și juridice ale U.E. Sunt garantate mecanisme decizionale mai rapide prin dispoziții mai eficiente ale dreptului comunitar, trebuie introdus votul cu majoritate calificată și trebuie mers dincolo de constrângerile unanimității sau ale riscului de veto de teama de a paraliza mecanismele decizionale.

Adoptarea, în 1992, a Tratatului de la Maastricht, privind instituirea unei Uniuni Europene (TUE) a creat un nou cadru și un real impuls pentru evoluția procesului de integrare. Anii care au trecut permit, din orizontul de așteptare al prezentului, evaluarea mai nuanțată a „momentului Maastricht”, în scopul evidențierii potențialelor deschideri germinative, identificate în mersul lucrurilor, dar și a unor probleme a căror interpretare realistă este în măsură să descifreze sensuri ce abia acum pot fi mai ferm susținute.

Uniunea Europeană a fost concepută, potrivit TUE, ca o etapă superioară a integrării începută cu formarea Comunităților, menită să întărească dimensiunea democratică și eficacitatea funcționării instituțiilor, precum și cooperarea între statele membre prin organizarea relațiilor dintre ele „într-un mod coerent și solidar”. Între finalitățile UE, statele membre înscriau la loc de frunte adâncirea legăturilor dintre popoarele lor prin respectul față de istoria, cultura și tradițiile acestora. Documentul afirma solemn că „Uniunea respectă identitatea națională a Statelor Membre”.

Dreptul se vede astfel confruntat în zilele noastre odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, cu o serie de probleme: alegerea modului de reglementare și de soluționare a conflictelor, de producere a normei juridice (pluralismul surselor dreptului), complexitatea deciziei, etc.³.

Complex și chiar grav⁴, dreptul după unii autori, caută un just echilibru între adaptarea necesară a regulilor juridice la realitățile sociale și respectul marilor principii indispensabile stabilității și coerenței unei ordini juridice ce-și are autonomia sa legitimă și necesară, pentru a putea exercita funcția sa de securitate și de previzibilitate⁵.

Nevoia unei societăți de a avea un drept este o consecință a exigenței de previzibilitate, răspunzând nevoii omului de a ști dinainte ce poate și ce nu poate să facă. Trebuie recunoscută o anumită generalitate în organizarea care dă directive, asigurând o previzibilitate suficientă pentru *quod plerumque fit* dar comportând posibilități de adaptare pentru cazurile neprevăzute⁶.

Dar așa cum subliniază Michel Villey, noi suntem departe, astăzi, de regimul de producere a dreptului care domnea în Roma clasică, pentru că lumea modernă, din nevoia de securitate, de previzibilitate, a preferat instituirea unei reglementări pozitive cât mai ample, care să acopere aproape în întregime faptele care apar⁷.

Astfel, tot ceea ce constituie *Dreptul european* prezintă o evidentă pluralitate, determinată, printre altele, de dualitatea organizării instituționale a Europei, și de pluralitatea surselor dreptului⁸.

Din punct de vedere instituțional, suntem în prezența mai multor „Europe”: o Europă mare, plasată sub egida Consiliului Europei, cu sediul la Strasbourg, și Uniunea Europeană, fiecare dintre ele având propriile sale reguli de funcționare, fără a mai lua în calcul organizațiile nonguvernamentale. În cele două Europe instituționale, se regăsesc, chiar dacă într-o formulă ușor modificată, aceleași instanțe care au prezidat formarea statului modern: legislativă, executivă, judiciară.

³ André-Jean Arnaud, *Droit et société, Du constat à la construction d'un champ commun*, în „Droit et Société”, 1992, nr. 20–21, p. 28.

⁴ Jean Carbonnier, *Sociologie juridique, op. cit.*, p. 331, 387.

⁵ Alain Chouraqui, *Normes sociales et règles juridiques*, în „Droit et société”, 1989, nr. 13, p. 417.

⁶ H. Battifol, *Les problèmes de base de philosophie du droit*, Paris, L.G.D.J., 1979, p. 130 și urm., p. 519

⁷ Michel Villey, *Questions de logique juridique dans l'histoire de la philosophie du droit*, în *Études de logique juridique*, Bruxelles, Bruylant, 1967, p. 20.

⁸ *Ibidem*.

Din această dualitate instituțională s-a născut un drept european complex, neunitar, având o multiplicitate de surse.

Vorbind mai exact de *dreptul comunitar*, el este constituit dintr-un ansamblu de reguli, denumit *ordinea juridică comunitară*. Acestea sunt, mai întâi, bineînțeles, tratatele constitutive ale Uniunii, la care se adaugă directivele, regulamentele, deciziile generale și individuale, recomandările, avizele, rezoluțiile Parlamentului European. Trebuie, de asemenea, adăugată jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii de la Luxembourg. Nu trebuie uitate, în calitate de izvoare nescrise, principiile generale ale dreptului, integrate dreptului cutumiar și cutuma.

Dreptul comunitar coexistă cu dreptul intern al fiecărui stat membru; dar nu se poate spune că el se integrează în dreptul acestor state, pentru că este un drept specific, autonom, asigurând o aplicare uniformă a regulilor comunitare; în toate statele membre, el are un efect direct, primând față de regula națională, evolutiv, datorită, mai ales, controlului jurisdicțional sistematic.

Doctrina ce acorda o primordialitate de substanța ordinii juridice internaționale/ externe în raport cu ordinea juridică internă a statelor, doctrină care reprezintă, de altfel, modelul teoretic al conceperii raporturilor dintre *ordinea juridică comunitară* și *ordinea juridică internă* a statelor membre ale Uniunii Europene.

În domeniul dreptului comunitar se poate remarca absența oricărei prevederi exprese la nivelul tratatelor constitutive ale Comunităților și al celor ulterioare, prin care să fie reglementată *problema încorporării sale în ordinea juridică națională*. Numai art.189, alin.2 din Tratatul U.E. prevede, în privința regulamentelor ce pot fi adoptate de organismele comunitare, că ele sunt obligatorii în toate elementele lor și direct aplicabile în toate statele membre. Din *principiul aplicabilității* directe decurg consecințe atât în ceea ce privește statele și autoritățile naționale, inclusiv instanțelor judecătorești, cât și în privința persoanelor.

Unul dintre obiectivele prioritare al revizuirii Constituției României l-a constituit introducerea unor noi dispoziții constituționale și modificarea altora, pentru *crearea cadrului juridic constituțional necesar integrării* României în structurile euro-atlantice. Este semnificativ faptul că au fost introduse în Constituție două noi articole: art.148 și art.149, primul articol denumit „*Integrarea în Uniunea Europeană*” și al doilea articol denumit „*Aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord*”.

Una dintre consecințele esențiale ale aderării este prevăzută la alin.2 al art.148, conform căruia prevederile Tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și cele ale reglementărilor derivate din acestea, care *au caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne*, cu respectarea prevederilor actului de aderare.

Uniunea Europeană se constituie *ca o nouă ordine juridică de drept internațional*, în beneficiul căreia statele și-au limitat drepturile lor suverane, deși numai în anumite domenii, și ale cărui subiecte sunt nu numai statele, ci, de asemenea, naționalii lor⁹.

⁹ Octavian Manolache, *Drept comunitar*, Ed. All, București, 1996, p. 39 și urm.

De asemenea, statelor din diferitele sisteme juridice existente în Europa, membre ale Uniunii Europene, li se aplică dreptul comunitar, ca urmare a adoptării Constituției.

Fenomenul comunitar, înglobând sinergic agenții cooperării, nu are cum să fie supranațional dacă își promovează consecvent felul de a fi. Altfel, el poate acoperi strategii federaliste, care nu pot fi decât antinaționale pentru Comunitatea Europeană. Aceasta din urmă nu cuprinde doar state diferite (ca trecut istoric, structură, formă de guvernământ etc.), ci și națiuni diferite. Federalismul unor state europene, precum Germania, ține de rațiuni istorice care au impus o structură federală, nu de diferențieri naționale în rândul germanilor. Iar particularitățile organizării cantonale a Elveției nu susțin nici ele un model federalist la nivelul Europei unite.

UE se revendică mai degrabă unui concept politic, *decât juridic*¹⁰; ea se definește mai mult ca proces de aprofundare a construcției europene.

În primul rând, așa cum au remarcat mai mulți analiști ai fenomenului, *structura Uniunii este ambiguă*; Uniunea nu dispune de o strictă delimitare a competențelor politice și juridice, păstrând ea însăși o ambiguitate în propria-i natură. Dar aici nu este vorba de un neajuns, care să justifice un reproș. Nu avem de-a face cu o limitare de cunoaștere ori cu o imprecizie terminologică; ambiguitatea ei este de factură ontologică: starea fără contururi definitive a UE, concepută în TUE, este șansa ei de a se deschide adaptativ la provocările evoluției, având însă ca vector adâncirea integrării. O dovedește și grija pentru conservarea metodei comunitare a primului pilon, regăsită în preocuparea de dezvoltare a *acquis*-ului comunitar. S-a vorbit¹¹, credem că pe bună dreptate, despre o dublă logică a dispozițiilor TUE.

Pe de o parte, una care reține deosebirea dintre piloni, dintre procedurile și natura juridică a actelor. Astfel, o logică unificatoare, reliefând unicitatea cadrului instituțional și consecvența liniei de lărgire a competențelor comunitare. Socotim această dublă logică ca fiind obiectiv contradictorie.

În al doilea rând, rezultă că UE reprezintă mai mult decât Comunitățile, pe care le implică, dar le depășește, cu toate că acestea nu-și pierd caracteristicile și identitatea juridică¹².

U.E. reprezintă mai mult decât pilonii pe care îi corelează structural. Dar ea nu trebuie contrapusă unuia sau altuia dintre ei, fapt ce ar conduce la negarea propriei naturi. Există opinia după care actuala UE ar fi o fază a depășirii Comunităților¹³.

¹⁰ Roxana Munteanu, *Drept european. Evoluție, Instituții, Ordine juridică*, Oscar Print, București, 1996, p. 107.

¹¹ *Ibidem*, p. 108.

¹² Jean-Claude Gautron, *Droit européen*, 11-e éd., Dalloz, Paris, 2004, p. 64.

¹³ A se vedea în acest sens opinia lui Mario G. Losano, în *Marile sisteme juridice. Introducere în dreptul european și extraeuropean*, Ed. All Beck, București, 2005, p. 72.

Putem, însă, extrage de aici, așa cum este prevăzut în Tratat¹⁴, ca UE să fie considerată un superstat? Termenul de superstat – inapt, nu întâmplător, să se ridice la rang de concept – este o monstruozitate nu numai de expresie, ci și una de ordin fenomenal, de univers concentraționar, antidemocratic, pe care nu-l doresc, presupunem, nici aceia care pleacă de la premisa teoretică amintită.

¹⁴ *Ibidem.*