

Aleksander Cieśliński

dr hab.

Uniwersytet Wrocławski

aleksander.cieslinski@uwr.edu.pl

Umowy międzynarodowe jako źródło prawa Unii Europejskiej

Unia Europejska aktywnie uczestniczy w obrocie międzynarodowym w efekcie półwiecza procesu integracji, który pozwolił wypracować sieć porozumień tworzących ramy nie tylko gospodarczej współpracy z państwami trzecimi. Wśród nich szczególnie ważne są stosunki z sąsiadami – a więc także z Ukrainą – które przyjmując ambitną postać, gwarantują asymetrię zobowiązań, dostęp do rynku UE oraz pomoc techniczną i finansową¹. Obecnie jest to możliwe dzięki przyznaniu w art. 47 TUE osobowości prawnej, która umożliwia podejmowanie prawnie skutecznych działań w tej sferze².

Od reformy lizbońskiej jako następcą prawny Wspólnoty, UE stała się stroną naję wszystkich wcześniejszych umów, a wypracowany w ich kontekście dorobek orzeczniczy zachował swoją moc, determinując miejsce w systemie prawa UE i relacje z prawem krajowym. Wprowadzono zarazem nowe całościowe uregulowanie w osobnej części V-tej TFUE działań zewnętrznych Unii, obejmujące kompe-

¹ A. E. Tatham, *EC Law in Practice. A Case-Study Approach*, Budapest 2006, 9.

² D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, (2nd ed.) Cambridge University Press 2010, 632.

tencje, procedury oraz skutki dla jej systemu prawnego. Natomiast dodatkowo w sposób rozbudowany sprecyzowano w art. 3 ust. 5 oraz 21 TUE ich cele i zasady³. Zrozumienie tej problematyki wydaje się istotne także dla obywateli państw trzecich i temu właśnie poświęcony został niniejszy artykuł.

ZWIĄZANIE UE PRAWEM MIĘDZYNARODOWYM

Jako podmiot prawa międzynarodowego Unia związana jest w pełni jego zasadami, także prawa zwyczajowego, które jest traktowane jako więź instytucje Unii⁴. Potwierdza to obecnie art. 3 ust. 5 TUE, nakazując m.in. przyczynianie się do ścisłego przestrzegania i rozwoju norm międzynarodowych, zwłaszcza Karty NZ. Rozciąga się to także na wykonywanie umów w formie przyjęcia unijnych aktów prawa wtórnego, jak wielokrotnie potwierdził ETS w różnych kontekstach, szczególnie wykonywania kompetencji.

Do jego najbardziej znanych rozstrzygnięć zalicza się ~~tu~~ orzeczenie Poulsen⁵ dotyczące przepisów wspólnotowych w zakresie konserwacji zasobów rybnych, gdzie wskazano na konieczność ich interpretacji, respektującej międzynarodowe prawo morza rozumiane jako kodyfikacja prawa zwyczajowego wiążącego EWG. W sprawie Racke⁶ wykluczono odmowę jednostce prawa do kwestionowania ważności rozporządzenia zawieszającego umowne koncesje handlowe, powołując się na klauzulę nadzwyczajnej zmiany okoliczności⁷. Natomiast w kontekście problemu osadnictwa izraelskiego na terytoriach okupowanych respektowania wymagano w odniesieniu do zasad regulujących skutki traktatów dla państw trzecich⁸. W takich orzeczeniach nie jest też rzadkością uwzględnianie orzecznictwa innych sądów międzynarodowych czy organów rozstrzygania sporów WTO⁹.

Jak jednak dowodzi potraktowanie Rezolucji Rady Bezpieczeństwa NZ w słynnej sprawie Kadi¹⁰, podejście ETS do prawa międzynarodowego nie jest bezwarunkowe, sankcjonując autonomię i odrębność systemu unijnego, co także

³ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law Text, Cases, and Materials*, (6th ed.) Oxford University Press 2015, 318.

⁴ C-366/10 *Air Transport Association of America i in.*, ECLI:EU:C:2011:864.

⁵ C-286/90 *AnklagemindighedenprætiwkoPoulsen i Diva Navigation*, ECLI:EU:C:1992:453.

⁶ C-162/96 *Racke v. Hauptzollamt Mainz* ECLI:EU:C:1997:582.

⁷ Stąd także w spr. T-115/94 *Opel Austria v. Rada* ECLI:EU:T:1997:3 oraz C-61/94 *Komisja v. Niemcy* ECLI:EU:C:1996:313 Trybunał oparł się na zasadzie prawa międzynarodowego wymagającej wykonywania umów w dobrej wierze.

⁸ C-386/08 *Brita* ECLI:EU:C:2010:91; P. Craig, 358.

⁹ C-192/01 – *Komisja v. Dania*, ECLI:EU:C:2003:492; C-245/02 – *Anheuser-Busch*, ECLI:EU:C:2004:717.

¹⁰ C-402/05 P – *Kadi i Al Barakat International Foundation v. Rada i Komisja*, ECLI:EU:C:2008:461; zob. też krytyczną analizę G. de Búrca, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, Jean Monnet Working Paper 01/09.

wpływa na status umów w nim¹¹. Chodziło tam o wykonanie sankcji ONZ w celu zwalczania terroryzmu poprzez zamrożenie w rozporządzeniu WE środków osobie prywatnej, którą skardze zarzucała naruszenie praw człowieka. W przeciwieństwie do SPI Trybunał nie zrezygnował ze starannego badania jego ważności. Uznał, że nakaz respektowania prawa międzynarodowego w wykonywaniu kompetencji, nawet rangi rezolucji, nie może wstrzymać stwierdzenia nieważności wdrażających ją środków wspólnotowych, jeżeli będą one godziły w prawa podstawowe, które w tym systemie są traktowane jako istotna część zasad ogólnych, wyrażających ideę rządów prawa i gwarancji jednostki. Od poszanowania tych praw zależała więc legalność – choć oczywiście rozporządzenia a nie samej pozawspólnotowej rezolucji ONZ. To jednak wystarczyło do zakwestionowania objęcia skarżącego sankcjami z tytułu naruszenia prawa do obrony¹².

KOMPETENCJE I PROCEDURA ZAWIERANIA UMÓW

Problematyka kompetencji do zawierania umów stanowiła przedmiot milowych orzeczeń ETS ze szczególnym uwzględnieniem sprawy ERTA¹³. Potwierdzono tam jej istnienie na zasadzie paralelizmu – obok wyraźnego usankcjonowania traktatowego, także w tych dziedzinach, w których EWG władna była tworzyć prawo w sferze wewnętrznej. Obecnie art. 216 ust. 1 TFUE dopuszcza umowy w relacjach zewnętrznych, jeżeli przewidują to Traktaty lub ich zawarcie jest niezbędne do osiągnięcia w ramach polityk Unii celów traktatowych, albo przewidziane w akcie Unii, względnie może mieć wpływ na wspólne zasady. Oczywiście także tu obowiązuje zasada przyznania, a Deklaracja 24 dołączona do Traktatów potwierdza, że posiadanie przez UE osobowości prawnej nie upoważnia jej do stanowienia prawa lub działania wykraczającego poza kompetencje przyznane jej tam przez Państwa Członkowskie.

Spośród objętych kompetencjami przewidzianymi wyraźnie wymienić należy najpierw specyficzne umowy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (34 TUE), w zakresie systemu kursów wymiany euro do walut państw trzecich (219 TFUE), Wspólnej Polityki Handlowej (207 TFUE), współpracy na rzecz rozwoju (209 TFUE), gospodarczej, finansowej, technicznej (212 TFUE), pomocy humanitarnej (214 TFUE) i szczególnie istotne umowy stowarzyszeniowe (217 TFUE). Nie można ponadto zapominać o początkowych artykułach TFUE (2–6), które determinują generalnie kategorie i dziedziny kompetencji Unii, zwłaszcza że wprowadzony tam podział, na te wyłączne i dzielone, ma bezpośrednie zastosowa-

¹¹ P. Craig, 359.

¹² M. Horspool, M. Humphreys, M. Wells-Greco, *European Union Law*, (6th ed.) Oxford University Press 2010, 111-112, D. Chalmers, 657-658; B. Vooren, R. A. Wessel, *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press 2014, 209 i 216.

¹³ C-22/70 Komisja v. Rada ECLI:EU:C:1971:32.

nie w omawianym obszarze. Art. 3 ust. 2 wyraźnie potwierdza kompetencję wyłączną do zawierania umów, precyzując jej zakres, co w efekcie obejmuje w szczególności umowy handlowe¹⁴.

Ograniczona objętość artykułu pozwala tylko napomknąć o szczególnym fenomenie prawa unijnego wychodzącym naprzeciw problemom ograniczonych kompetencji UEdo zawierania umów, ale też sankcjonującym utratę przez państwa zdolności do w pełni samodzielnego działania na arenie międzynarodowej. Są to tzw. umowy mieszane, których obszar regulacji nie mieści się w tych ramach, powodując konieczność wspólnych negocjacji i odrębnych ratyfikacji krajowych. Zapewnienie jednolitej reprezentacji i skuteczne ich wykonywanie stanowiło poważne wyzwanie już ze względu na ewolucję kompetencji unijnych¹⁵.

Obecna procedura zawierania umów przez Unię stanowi owoc ujednolicenia i doprecyzowania w art. 218, wiążącego cały system instytucjonalny. Inicjująca rola przypada Komisji, która poza WPH nie jest jednak przewidziana automatycznie jako negocjator. To Rada UE decyduje o podjęciu rokowań i określa ich wytyczne oraz o samym zawarciu umowy, chociaż w wielu przypadkach musi uzyskać zgodę parlamentu, a nie jedynie konsultacje, jak np. przy stowarzyszeniu czy istotnych skutkach budżetowych.

W omawianym kontekście kluczowa jest przewidziana w art. 218 ust. 11 procedura uzyskiwania opinii Trybunału co do zgodności przewidywanej umowy z Traktatem, pod rygorem obowiązku jej renegotjacji, względnie zmiany Traktatu, która w tym sensie jest wiążąca dla instytucji¹⁶. Ma to zapobiec komplikacjom wynikającym ze sporów prawnych toczonych już po wejściu umowy w życie, co podważałoby międzynarodową reputację UE i uderzało w interesy państw trzecich¹⁷. W praktyce orzeczniczej zakres opinii traktowano szeroko już co do rozumienia pojęcia umowy jako każdego aktu o mocy wiążącej, do którego przystąpią podmioty prawa międzynarodowego, niezależnie od jego przeznaczenia¹⁸. Może ona obejmować wszelkie wątpliwości, jakie w przyszłości wymagałyby analizy także przez sądy krajowe – zarówno natury formalnej jak i materialnej¹⁹. Niezbędna jest oczywiście znajomość celu umowy przez Trybunał, ale opinia może dotyczyć aktu o jeszcze nieskonkretyzowanej treści, nawet przed formalnym rozpoczęciem negocjacji, zwłaszcza gdy w interesie stron leżałoby przesądzenie o kompetencjach UE do jej zawarcia²⁰. Te właśnie kwestie są najczęstszym przedmiotem

¹⁴ Analiza kompetencji UE zob. M. Niedźwiedź, Komentarz do art. 216, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (red. nauk. A. Wróbel, Tom II (red.) K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer), 1561-1570, D. Chalmers 637-645.

¹⁵ P. Craig, 352.

¹⁶ *Ibidem*, 370.

¹⁷ A. Kaczorowska-Ireland, *European Union Law*, (4th ed.) Routledge 2016, 100; D. Chalmers, 634.

¹⁸ Opinia 1/75, ECLI:EU:C:1975:145.

¹⁹ Zob. K. Lenaerts, P. Nuffel, R. Bray, *European Union Law* (3rd ed.) Sweet& Maxwell 2011, 1039 wraz z przywoływanym tam obficie orzecznictwem.

²⁰ Opinia 2/94 16-18, ECLI:EU:C:1996:140; Opinia 1/78 35, ECLI:EU:C:1979:224.

orzeka łącznie ze statusem powoływanych struktur instytucjonalnych²¹, ewentualnie podstawą prawną²² do zawarcia²³. Trybunał nie wypowie się natomiast, jeżeli do zawarcia umowy dojdzie już po otrzymaniu wniosku²⁴.

Jednakże już po ich wejściu w życie Trybunał nie jest pozbawiony jurysdykcji nad umowami, skoro formalną podstawą ich zawarcia przez Unię jest akt Rady, który jak każdy akt instytucji podlega kontroli na podstawie art. 263 pozwalającej stwierdzić nieważność²⁵. Tak jak w innych przypadkach zarzuty mogą wiązać się z samą procedurą prowadzącą do tego²⁶, materialnymi postanowieniami umowy²⁷ lub też brakiem kompetencji Unii do zawarcia²⁸. W świetle prawa międzynarodowego nie zwalnia to jednak z przestrzegania zawartych zobowiązań, o ile nie zachodzą szczególne przesłanki dopuszczalne w prawie traktatów. Dlatego oczekuje się zgody Trybunału na zachowanie skutków prawnych umowy w mocy oraz podjęcie działań służących wydaniu nowego aktu, względnie renegotjacji umowy za zgodną pozostałych stron²⁹.

MIEJSCE UMÓW W PORZĄDKU PRAWNYM UE

Traktat o Funkcjonowaniu UE w ustępie 2-gim artykułu 216 wprowadza szczególne rozwiązanie dotyczące mocy wiążącej umów międzynarodowych zawartych przez Unię, która stanowi symptomatyczny przejaw poszanowania prawa międzynarodowego, ale w sposób jednak autonomiczny, uwzględniający specyfikę systemu unijnego. Okazuje się bowiem, że umowy takie wiążą nie tylko instytucje Unii, co jest w pełni naturalne jako następstwo związania się w jej imieniu przez Radę, lecz także państwa członkowskie pomimo, że nie są one formalnie jej stronami, a więc nie uczestniczyły w procesie negocjacyjnym we własnym imieniu i nie składały oświadczeń o związaniu się np. w drodze ratyfikacji. Stąd zdaniem niektórych komentatorów może być to nawet uznane za pozostające w kolizji z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, zgodnie z którymi tylko strony umowy międzynarodowej są nimi związane³⁰.

Tym samym, niezależnie od tego, czy państwo członkowskie samo zawarło taką umowę jako mieszaną, jej niewykonywanie, szczególnie w postaci nieprzyję-

²¹ Opinia 1/91; Opinia 1/92, ECLI:EU:C:1992:189; Opinia 1/00, ECLI:EU:C:2002:231.

²² Opinia 2/00, ECLI:EU:C:2001:664; Opinia 1/78, ECLI:EU:C:2009:739.

²³ Zob. M. Niedźwiedź, 1613.

²⁴ Tak stało się gdy Rada zawarła pośpiesznie umowę z USA o wymianie danych pasażerów lotniczych kiedy Parlament wystąpił o opinię: C-317/04 Parlament v. Rada ECLI:EU:C:2006:346.

²⁵ P. Craig, 372

²⁶ C-327/91 Francja v. Komisja, 14-17, ECLI:EU:C:1994:305

²⁷ C-122/95 Niemcy v. Rada, 42, ECLI:EU:C:1998:94

²⁸ C-317 i 318/04 Parlament v. Rada.

²⁹ K. Lenaerts. 872; Opinia 3/94, 8-23, ECLI:EU:C:1995:436; C-360/93 Parlament v. Rada ECLI:EU:C:1996:84

³⁰ A. Kaczorowska-Ireland, 127.

cia odpowiednich środków niezbędnych do wdrożenia w krajowym porządku prawnym, stanowi zawsze i przede wszystkim uchybienie zobowiązaniom członkowskim wobec samej Unii. Może to nawet doprowadzić do wszczęcia przez Komisję postępowania przeciwko takiemu państwu na podstawie art. 258–260 TFUE, które w ostatecznym rezultacie przewidują nałożenie sankcji finansowych. Natomiast wobec państw trzecich odpowiedzialność z tytułu takiego zaniedbania zawsze ponosić będzie jej formalna strona, a więc jedynie Unia, jeżeli to ona sama ją zawarła³¹.

Szczególnie istotne w omawianym kontekście są natomiast skutki prawne, jakie orzecznictwo ETS przypisało artykułowi 216(2) już na dosyć wczesnym etapie rozwoju procesu integracji. W jednym z bardziej znanych orzeczeń w tym zakresie, w sprawie *Haegemann*³². Trybunał wskazał, że umowy międzynarodowe Wspólnoty stanowią integralną część jej porządku prawnego, który zarazem traktowany jest jako odrębny od klasycznego systemu prawa międzynarodowego publicznego³³. Niektórzy komentatorzy utożsamiają to z tzw. podejściem monistycznym, które zakłada, iż norma może zostać włączona do systemu prawa bez konieczności dokonywania transformacji w jego postanowienia³⁴. Dzieje się to bowiem samoistnie w następstwie zawarcia umowy, bez jakiegokolwiek włączania do tego porządku³⁵. Status integralnej części przypisany został bowiem samej umowie i jest on niezależny od charakteru prawnego aktu, na podstawie którego Rada wyraża wolę jej zawarcia i związania nią Unii, pomimo iż taka decyzja, względnie rozporządzenie może zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE³⁶. Ze względu na swój instrumentalny charakter akt ten nie modyfikuje bowiem natury lub skutków prawnych umowy.

Nie wyklucza to jednak możliwości a nawet konieczności wydawania aktów prawnych służących wdrożeniu umowy przez odpowiednie instytucje, zarówno unijne, jak i w niektórych przypadkach władze krajowe³⁷. Zakres obowiązków związanych z takim wykonaniem, spoczywający na obu tych kategoriach adresatów, uzależniony jest natomiast od aktualnego stanu prawa unijnego w dziedzinach objętych postanowieniami umowy, a więc stanowi pokłosie podziału kompetencji oraz braku zdolności Unii do działania w nieograniczonym zakresie i podejmowania wszelkich środków³⁸.

Należy zauważyć, że powyższy status uzyskują ponadto akty przyjmowane na podstawie umów przez przewidziane tam wspólne organy upoważnione do

³¹ P. Craig, 356.

³² C-181/73 - *Haegemann v. Belgia* ECLI:EU:C:1974:41.

³³ Zob. też C-431/05 *Merck Genéricos Productos Farmacéuticos*, ECLI:EU:C:2007:496.

³⁴ K. Lenaerts, 862.

³⁵ A. F. Tatham, 9.

³⁶ R. Adam, M. Safjan, A. Tizzano, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, 126.

³⁷ A. Kaczorowska- Ireland, 359.

³⁸ C-104/81 *Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg & Cie*, ECLI:EU:C:1982:362.

nadzorowania ich realizacji, takie jak Rady Stowarzyszenia. Ze względu na swój bezpośredni związek z jej wykonywaniem, akty takie są traktowane jako taka sama część unijnego porządku jak sama umowa ze wszystkim tego konsekwencjami³⁹.

Przyjęcie powyższego rodzi dalekosiężne konsekwencje, począwszy od konieczności ustalenia relacji postanowień umownych z innymi źródłami prawa unijnego czy też miejsca w jego hierarchii. Nie ulega wątpliwości, że przywołana powyżej procedura kontroli zgodności z Traktatem wyklucza możliwość zaliczenia ich do prawa pierwotnego. Natomiast ze względu na wiążący dla instytucji charakter przypisać im należy nadrzędność nad prawem wtórnym, co pod pewnymi warunkami pozwala kontrolować jego ważność w tym świetle⁴⁰ oraz zawsze wymaga tzw. przyjaznej wykładni⁴¹. Dzięki temu skargi składane przez przedsiębiorstwa do Komisji dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych mogły być oparte na porozumieniu GATT traktowanym właśnie jako część dorobkuprawnego wiążącego Unię⁴². Obok przywołanej wcześniej procedury z art. 258 TFUE, jest to natomiast przede wszystkim kolejny przejaw kompetencji TSUE w odniesieniu do umów międzynarodowych, które okazują się dalece wykraczać poza opiniowanie z art. 218 ust. 11, gdyż z zasady kontrola ważności prawa wtórnego z zarzutem ich naruszenia odbywa się na podstawie art. 263 TFUE.

Nie ulega zarazem wątpliwości, że nie mniej ważnym obszarem aktywności Trybunału są orzeczenia wstępne, które zaczęto wydawać dosyć szybko począwszy od wspomnianego już wyroku w sprawie *Haegeman*, traktując właśnie umowy jako akt jednej z instytucji w rozumieniu art. 267 TFUE. To właśnie w ramach tych rozstrzygnięć ujawnia się szczególnie istotna funkcja zaliczenia tych aktów do kategorii integralnej części porządku unijnego. Dzięki temu procedura prejudycjalna mogła sprecyzować ich stosunek do prawa krajowego oraz skuteczność państw członkowskich, na czele z uznaniem, że umowy te w całości korzystają z pierwszeństwa przed jego normami. W innym przypadku pojawiłoby się zagrożenie, że ich skutek na terytorium UE różniłby się w zależności od tego, czy za stosowanie w praktyce byłaby odpowiedzialna instytucja unijna czy państwowa oraz od roli, jaką każde z państw w swoim porządku prawnym przypisuje się takim aktom⁴³. W praktyce jednak rzadko zdarzało się, aby Trybunał uznawał przepis prawa krajowego za niezgodny z umową⁴⁴, chociaż często wymagał wykładni zgodnej z jej treścią⁴⁵.

³⁹ R. Adam, 126; C-188/91 *Deutsche Shell v. Hauptzollamt Hamburg-Harburg*, ECLI:EU:C:1993:24; C-30/88 *Grecja v. Komisja*, ECLI:EU:C:1989:422; C-192/89 *Sevince v. Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:1990:322.

⁴⁰ C-308/06 – *Intertanko i in.*, 42, ECLI:EU:C:2008:312; C-268/94 *Portugalia v. Rada*, ECLI:EU:C:1996:461; M. Niedźwiedź, 1571.

⁴¹ C-335/05 – *Řízení Letového Provozu*, ECLI:EU:C:2007:321; C-228/06 – *Soysal i Savatli*, ECLI:EU:C:2009:101; C-63/09 *Walz*, ECLI:EU:C:2010:251.

⁴² J. Fairhurst, *Law of the European Union*, (11th ed) Pearson 2016, 68; C-70/87 *Fediol v. Komisja*, ECLI:EU:C:1989:254.

⁴³ C-38/75 *Douaneagent der Nederlanden v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, ECLI:EU:C:1975:154; 104/81 *Kupferberg*.

⁴⁴ C-469/93 *Amministrazione delle finanze dello Stato v. Chiquita Italia*, ECLI:EU:C:1995:435.

Natomiast dalszą konsekwencją powyższego stało się dosyć wczesne uznanie bezpośredniej skuteczności w sądach krajowych tych postanowień, pod warunkiem jednak spełnienia bardziej rygorystycznych wymogów niż w przypadku innych norm prawa unijnego. W tym szczególnym przypadku Trybunał oczekuje bowiem obok analizy konkretnego przepisu badania także charakteru, konstrukcji i celu całej umowy. Należy zarazem pamiętać, że w przypadku umów mieszanych skutek ten nie może być odnoszony do tych postanowień, których zakres przedmiotowy mieści się w obszarze wyłącznych kompetencji państw członkowskich⁴⁶.

Bibliografia

Literatura

1. R. Adam, M. Safjan, A. Tizzano, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
2. G. de Burca, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, Jean Monnet Working Paper 01/09.
3. D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law: Cases and Materials*, (2nd ed.) Cambridge University Press 2010.
4. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law Text, Cases, and Materials*, (6th ed.) Oxford University Press 2015.
5. J. Fairhurst, *Law of the European Union*, (11th ed) Pearson 2016.
6. A. Gadkowski, *Direct effect of the European Union's mixed agreements and the rights of individuals*, Przegląd Prawa i Administracji, Tom CVII, Wrocław 2016.
7. M. Horspool, M. Humphreys, M. Wells-Greco, *European Union Law*, (6th ed.) Oxford University Press 2010.
8. A. Kaczorowska-Ireland, *European Union Law*, (4th ed.) Routledge 2016.
9. K. Lenaerts, P. Nuffel, R. Bray, *European Union Law* (3rd ed.) Sweet & Maxwell 2011.
10. M. Niedźwiedz, *Komentarz do art. 216*, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (red. nauk. A. Wróbel, Tom II (red.) K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer).
11. E. Tatham, *EC Law in Practice. A Case-Study Approach*, Budapest 2006.
12. B. Vooren, R. A. Wessel, *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press 2014.

Orzecznictwo ETS/Tsue

1. C-22/70 Komisja v. Rada ECLI:EU:C:1971:32.
2. C-181/73 – Haegemann v. Belgia ECLI:EU:C:1974:41.
3. Opinia 1/75, ECLI:EU:C:1975:145.
4. C-38/75 Douaneagent der Nederlandse Spoorwegen v. Inspecteur der Invoerrechtene Accijnzen, ECLI:EU:C:1975:154.
5. Opinia 1/78, ECLI:EU:C:1979:224.
6. C-104/81 Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg & Cie, ECLI:EU:C:1982:362.

⁴⁵ C-53/96 Hermès International v. FHT Marketing Choice, ECLI:EU:C:1998:292.

⁴⁶ A. Gadkowski, *Direct effect of the European Union's mixed agreements and the rights of individuals*, Przegląd Prawa i Administracji, Tom CVII, Wrocław 2016, 117-128; 104/81 Kupferberg.

7. C-70/87 Fediol v. Komisja ECLI:EU:C:1989:254.
8. C-30/88 Grecja v. Komisja, ECLI:EU:C:1989:422; C-192/89 Sevince v. Staatssecretaris van Justitie ECLI:EU:C:1990:322.
9. C-286/90 AnklagemindighedenprzeciwkoPoulsen i Diva Navigation, ECLI:EU:C:1992:453.
10. C-188/91 Deutsche Shell v. Hauptzollamt Hamburg-Harburg; ECLI:EU:C:1993:24.
11. C-327/91 Francja v. Komisja, ECLI:EU:C:1994:305.
12. Opinia 1/92, ECLI:EU:C:1992:189.
13. C-360/93 Parlament v. Rada ECLI:EU:C:1996:84.
14. C-469/93 Amministrazione delle finanze dello Stato v. Chiquita Italia, ECLI:EU:C:1995:435.
15. Opinia 2/94 16-18, ECLI:EU:C:1996:140.
16. Opinia 3/94, 8-23, ECLI:EU:C:1995.
17. T-115/94 Opel Austria v. Rada ECLI:EU:T:1997:3.
18. C-61/94 Komisja v. Niemcy ECLI:EU:C:1996:313.
19. C-268/94 Portugalia v. Rada, ECLI:EU:C:1996:461.
20. C-122/95 Niemcy v. Rada, 42, ECLI:EU:C:1998:94.
21. C-53/96 Hermès International v. FHT Marketing Choice, ECLI:EU:C:1998:292.
22. C-162/96 Racke v. Hauptzollamt Mainz ECLI:EU:C:1997:582.
23. Opinia 1/00, ECLI:EU:C:2002:231.
24. Opinia 2/00, ECLI:EU:C:2001:664.
25. C-192/01 - Komisja v. Dania, ECLI:EU:C:2003:492.
26. C-245/02 - Anheuser-Busch, ECLI:EU:C:2004:717.
27. C-317/04 Parlament v. Rada ECLI:EU:C:2006:346.
28. C-335/05 - Řízení Letového Provozu, ECLI:EU:C:2007:321.
29. C-402/05 P - Kadi i Al Barakaat International Foundation v. Rada i Komisja, ECLI:EU:C:2008:461.
30. C-431/05 Merck Genéricos Produtos Farmacêuticos, ECLI:EU:C:2007:496.
31. C-228/06 - Soysali Savatli, ECLI:EU:C:2009:101.
32. C-308/06 - Intertankoi in., 42, ECLI:EU:C:2008:312.
33. C-386/08 Brita ECLI:EU:C:2010:91.
34. C-63/09 Walz, ECLI:EU:C:2010:251.
35. C-366/10 Air Transport Association of America i in., ECLI:EU:C:2011:864.

Резюме

Александр Цесьліньскі
Вроцлавський університет

Міжнародні угоди як джерельна база законодавства Європейського Союзу

Європейський Союз – це важливий учасник міжнародних процесів, що має договірні відносини на високому рівні з багатьма державами, особливо сусідніми, наприклад, з Україною. Отож варто провести аналіз статусу договорів, підписаних ЄС, в юридич-

ній системі спільноти. Щоправда, їх слід розглядати в ширшому контексті міжнародного права, котре, однак, забезпечує можливість певної автономії цієї системи. Будучи адресатом згаданого законодавства, об'єднання підлягає також звичаєвим нормам, що розглядаються як юридично зобов'язуючі інституції ЄС.

Після набрання чинності Лісабонською угодою, що комплексно врегульовує можливості Європейського Союзу щодо укладання та підписання договорів, до чого з подання Європейської Комісії залучається передусім Рада та меншою мірою Парламент, тепер ст. 216 1-ого закону Угоди про Функціонування Європейського Союзу (TFEU) допускає договори у сфері зовнішніх відносин, якщо це не суперечить чинним Угодам, або ж їх підписання є необхідним кроком для досягнення мети Угоди в рамках політики ЄС, або ж передбачено актами ЄС, що з певною відносністю може мати вплив на спільні принципи.

Із числа найбільш передбачуваних, передусім, варто назвати такі специфічні угоди в рамках Спільної закордонної політики та безпеки (34 TUE), в сфері Системи курсів обміну євро з валютами третіх країн ЄС (219 TFUE), Спільної торговельної політики (207 TFUE), Співпраці заради розвитку (209 TFUE), Економічного, фінансового, технічного розвитку (212 TFUE), Гуманітарної допомоги (214 TFUE) і особливо тут важливою є Угода про асоціацію (217 TFUE).

У цьому контексті потрібно підкреслити особливу роль передбачених у ст. 218 (11) TFUE функцій Суду Європейського Союзу щодо надання перед підписанням договору судових експертиз на предмет відповідності Угоді із необхідною вимогою щодо внесення поправок, зумовлених відмінностями в Угоді. На підставі такого регулювання утверджується принцип, що міжнародні договори не можуть становити частини первинного законодавства. Однак не менш важливою ділянкою роботи Європейського Суду є попередні судові ухвали, які почали виноситись відразу ж після набуття чинності Римською угодою, власне трактуючи договори як акт однієї з інституцій згідно з ст. 267 TFUE.

Водночас, відповідно до ст. 216 2-ого закону TFUE договори є юридично зобов'язуючими як для інституцій Союзу, так і країн-членів. Через це вони були визнані інтегральною частиною законодавства ЄС, а тому мають ієрархічне верховенство над вторинним законодавством ЄС. Варто при цьому зауважити, що такий статус здобувають, передусім, акти, ухвалені на базі договорів передбаченими ними ж спільними органами, які мають повноваження для здійснення контролю над їх реалізацією, як-от Рада асоціації.

Практика винесення рішень Європейським Судом дала можливість для уточнення взаємозв'язків міжнародних договорів Європейського Союзу, а раніше Європейської Економічної Спільноти, і тих актів національного законодавства, що прийняті на їх основі, а також їх ефективності в національних системах. Завдяки цьому їм відводиться пріоритетна роль щодо законодавства країн-членів. В іншому разі виникла б загроза, що їх виконання на території ЄС мало би відмінності залежно від того, чи за їх дотримання на практиці несе відповідальність інституція Євросоюзу, чи окремо взятої країни-члена; а також залежно від ролі, яку кожна з країн-членів у своїй законодавчій системі приписує таким актам. Наступним наслідком вищенаведеного стало досить раннє визнання в судах країн-членів безпосередньої ефективності таких договірних положень, однак за умови дотримання більш суворих вимог, аніж щодо інших норм законодавства Євросоюзу. У цьому особливому випадку Європейсь-

кий Суд повинен отримати одночасно із аналізом конкретної норми також висновок про характер, конструкцію і мету цілого договору. Водночас потрібно пам'ятати, що у випадку договорів змішаного типу правові наслідки не можуть бути віднесені до тих положень, сфера яких перебуває в полі виключних повноважень країн-членів.

Ключові слова: Європейський Союз, міжнародні договори, відповідність для підписання угод, відносини ЄС із третіми країнами.

Summary

Aleksander Ceslinski
University of Wrocław

International Agreements as a Source of the European Union Law

European Union is known for a very active participation in international relations with special emphasize put on international agreements being concluded with 3rd states. According to well established case-law EU should respect international law in the exercise of its powers although not automatically but under the condition of protection of fundamental rights. As far as international agreements are concerned under art. 216(1) TFEU Union may conclude them with third countries or international organisations where the Treaties so provide or where it is necessary in order to achieve one of the objectives referred to in the Treaties, or is provided for in a legally binding Union act or is likely to affect common rules or alter their scope. According to art. 218(11) the opinion of the Court of Justice may be obtained as to whether an agreement envisaged is compatible with Treaties and where it is adverse, the agreement envisaged may not enter into force unless it is amended or the Treaties are revised.

It is not the only important function of the CJEU in this area as international agreements of the Union are recognized as acts of the institutions in terms of art. 267 TFEU. Consequently domestic courts may refer to the CJEU in order to receive preliminary rulings concerning their interpretation. Case-law left no doubt that Union's international agreements are recognized as integral part of its legal order – superior to secondary law but not as a part of primary law. Thanks to that both legislative acts of EU and Member States can be challenged in case of breach of their provisions especially that principle of primacy over domestic law is to be followed here along with direct effect.

Keywords: European Union, international agreements, competences to conclude international treaties, EU relations with third states.