

Short Considerations On Existing Legal Orders

Prof. univ. dr. h.c. Ion M. Anghel

Lector. univ. Ion Necşulescu

Abstract: The discussion on the relationship between domestic law and international law is well known - with the two theories: dualism (concept that has as its starting point the unity of both legal orders according to the principle of subordination - with the priority of domestic law, respectively international law) and monism (according to which international law and domestic law are equal, independent, and separate). Each of these theories has merits and generates criticism at the same time. But the interest in this problem is not limited to a theoretical discussion, it also involves practical consequences – how it is possible that in the geographical space of a state only rules that do not belong to it are applied. If the law is the work of the state which, by virtue of its sovereignty, legislates for the entire space over which it exercises its jurisdiction, and this constitutes the internal legal order, instead treaties and other rules that apply to relations between states are based on the agreement between the respective states and they represent the international legal order.

Keywords: dualism; international legal order; sovereignty

Este bine cunoscută discuția cu privire la raportul dintre dreptul intern și Dreptul internațional – cu cele două teorii: *dualismul* (concepție care are ca punct de plecare unitatea ambelor ordini juridice după principiul de subordonare – cu prioritatea dreptului intern, respectiv a dreptului internațional) și *monismul* (potrivit căruia Dreptul internațional și dreptul intern sunt egale, independente și separate). Fiecare dintre aceste teorii are merite și generează critici, în același timp¹.

Dar interesul pentru această problemă nu se limitează la o discuție teoretică, ci implică și consecințe de ordin practic – cum este posibil ca în spațiul geografic al unui stat să se aplice doar reguli care nu-i aparțin.

¹ Ch. Rousseau, *Droit International Public*, 3-ème éd. Dalloz, 1965, p.3-11; Louis Delbez, *Les principes généraux du droit public*, troisième éd., p.29-34.

Dacă legea este opera statului care, în virtutea suveranității sale, legiferează pentru întregul spațiu asupra căruia își exercită jurisdicția sa¹, iar aceasta constituie **ordinea juridică internă**, în schimb tratatele și celelalte reguli care se aplică raporturilor dintre state au la bază acordul dintre statele respective și acestea reprezintă **ordinea juridică internațională**².

Dar, ca urmare a faptului că nici judecătorul și nici instituțiile și agenții unui stat nu pot aplica decât legea proprie și nu pe cea străină – în speță, regulile din ordinea juridică internațională, s-a pus problema cum să se procedeze, pentru ca un tratat să poată fi aplicat în fiecare din statele părți la tratat. De aici rezultă și interesul de a se stabili de care reguli ar trebui să se țină seama și cum ar trebui să se procedeze, spre a ajunge la compatibilizarea celor două ordini juridice – cea internă și cea internațională³. În unele cazuri (*Pactele internaționale cu privire la drepturile civile și cele politice, și cele cu privire la drepturile economice, sociale și culturale – 1966*), se prevede *in terminis*, chiar în tratat, obligația statelor părți de a încorpora în legislațiile lor – de a notifica prevederile din tratatul respectiv; dar de regulă, lipsește o asemenea prevedere în tratate. Neexistând o asemenea normă sau regulă de drept cu privire la încorporarea tratatului în legislația internă, în condițiile în care tratatul trebuie totuși, să fie executat – *pacta sunt servanda*, iar statele părți fiind cele care decid asupra modului de compatibilizare dintre ordinea juridică internă și cea internațională, s-au conturat diverse modalități în acest domeniu (se adoptă o legislație internă specială în acest sens⁴, ori operează executarea automată a prevederilor din tratat).

Câtă vreme modul de organizare a omenirii constă în structuri statale, vor exista, în același timp, ordinea juridică internațională a întregii comunități internaționale, dar și ordinea juridică internă a fiecărei entități – a statelor, iar raportul dintre cele două categorii de ordini juridice se desenează ca părți ale aceleiași întreg; se leagă în mod organic, una de alta.

¹ Ion M. Anghel, *Subiectele de drept internațional*, ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 99-104.

² Ordinea juridică internațională – un ansamblu al normelor de conduită – regulile de Drept internațional prin care se reglementează conduită tuturor structurilor internaționale – state, organizații internaționale ș.a. Toate aceste coordonate reprezintă criteriile pe baza cărora se stabilesc și se întrețin relațiile internaționale.

³ Ion. M. Anghel, *Tratatul internațional și dreptul intern*, ed. Lumina Lex, București, 1999.

⁴ Acesta este și cazul României.

În același timp, notăm faptul că statele sunt cele care își creează fiecare ordinea juridică proprie, dar tot ele sunt și cele care convin – se pun de acord între ele în ceea ce privește conținutul ordinii juridice internaționale. În acest raport ordinea juridică internațională – ordinea juridică internă, rolul de pivot – reper îl are ordinea juridică internațională, care nu numai că este ascendent, dar acționează mult mai mobil și eficient asupra ordinii juridice interne. Asigurând ordinea raporturilor dintre state, ordinea juridică internațională are un rol esențial ca direcție, substanță și ritm al evoluției întregului. Cu alte cuvinte, ordinea juridică internă trebuie să fie, în mod indiscutabil, în armonie cu ordinea juridică internațională.

- Față de trecut, când lucrurile erau mult mai simple, existând doar cele două ordini juridice – ordinea juridică internă și ordinea juridică internațională, avem în prezent **ordinea juridică internă, ordinea juridică internațională, ordinea juridică comunitară** și probabil, în devenire, o **ordine juridică regională** (euroregiunile).

Existând conexiuni între aceste ordini juridice, ele se influențează, se condiționează sau chiar se exclud. Rămâne de necontestat faptul că fiecare dintre aceste ordini juridice are o evoluție de afirmare – se impune, respectiv una de dispariție; balanța dintre acestea face ca atunci când una crește ca importanță și prevalează, cealaltă să aibă în mod necesar, un impact mai redus. O discuție asupra dinamicii raportului dintre acestea este de mare interes, deoarece ține de modul în care se va organiza omenirea în viitor.

La acest fenomen – pluralitatea de ordini juridice, adăugăm și pe cel de **internaționalizare a dreptului intern**, ca urmare a punerii acestuia în acord cu cel internațional, adică se produce o compatibilizare între aceste ordini juridice. Participarea la conferințele internaționale, încheierea de tratate și reflectarea principiilor și a reglementărilor Dreptului internațional în dreptul intern apropie ordinea juridică internă de cea internațională.

România este parte la un număr de peste 2100 tratate bilaterale; practic, ea participă la toate tratatele multilaterale existente. În vederea accederii sale la structurile euroatlantice, România a devenit parte la 905 tratate, dintre care peste 450 tratate au un caracter normativ. În Constituția României, se fac frecvente referiri la Dreptul internațional – art. 11, 20, 148 și 149, spre a se stabili concordanța între reglementarea internă și cea internațională, ori se face preluarea unor concept, principia și reguli în legislația noastră națională

(o parte importantă din Constituția României constituie preluare din Dreptul internațional – art. 1-2, art. 22-53, și în special, art. 20 unde se face o trimitere directă la tratatele internaționale). Ca atare, legislația României se află în consonanță cu reglementările internaționale (s-a conformat ori s-a inspirat din aceasta) încât această sincronizare cu ordinea juridică internațională dă o notă pozitivă în ceea ce privește calitatea regulilor de conviețuire și constituirea unui stat de drept modern.

- Constatăm totodată, un fenomen cu totul aparte, ce era însă de prevăzut, și anume: în decursul aceluiași secol, a avut loc un proces contradictoriu - progresiv și regresiv, în același timp; mai întâi, avea loc afirmarea ordinii juridice interne – legea, dar apoi s-a impus cu o notă de vigoare și ascendență, ordinea juridică internațională; apar, totodată, alte ordini juridice.

Pe parcursul ultimului secol, odată cu noua organizare a omenirii ca urmare a dispariției unor imperii și prin formarea în schimb și dezvoltarea de state suverane naționale – un sistem ce s-a generalizat apoi, și s-a detașat afirmându-se net și ireversibil, ordinea juridică internă (atâta vreme cât există state), dar această evoluție într-un echilibru de mișcare și creștere – dezvoltarea ordinii juridice internaționale.

Constituirea de state suverane naționale, în urma punerii la baza geografiei politice din Europa a **principiului naționalităților** – în cadrul Conferinței de pace de la Paris (1918-1920), a reprezentat consecința logică a revoluțiilor de eliberare națională, un mare triumf și cu impact în impunerea ordinii juridice interne; acest sistem s-a extins, încât statele sunt constituite, în prezent, pe criteriul național, cu unele excepții. Anterior, regulile internaționale erau impuse, de regulă, de către marile puteri și de cele mai multe ori în urma războaielor, când învingătorul făcea legea pe seama învinsului; la aceasta se reducea legitimitatea regulilor stabilite.

În urma celui de-Al Doilea Război Mondial, odată cu multiplicarea entităților statale suverane și cu înlăturarea colonialismului, s-a extins și mai mult această formă de organizare, încât ordinea juridică internă s-a impus în mod evident. Numărul mare de noi state suverane, în condițiile în care a avut loc totodată și democratizarea vieții internaționale, a constituit un moment de puternică afirmare a ordinii juridice interne. Astfel că, de toate problemele omenirii, s-au ocupat și au avut un cuvânt de spus statele suverane – deci, o

afirmare netă a ordinii juridice interne, proiectată imperios, și cu efecte în plan internațional.

Această evoluție – participarea masivă și activă a statelor lumii la cea mai mare organizație internațională – ONU și în cadrul instituțiilor sale specializate, precum și problematica îndrăzneță promovată de noii actori ai vieții internaționale, a căror poziție nu mai putea fi ignorată, cu o cerere a cărei legitimitate nu putea fi respinsă, au dus la creșterea importanței ordinii juridice interne; statele au fost cele care au convenit regulile Dreptului internațional – acesta fiind un drept de coordonare și nu de subordonare, deoarece statele sunt egale în suveranitatea lor (acesta este și sensul prevederilor art. 38 din *Statutul Curții Internaționale de Justiție* – reguli în mod expres recunoscute de state și cutume acceptate de state).

La nivelul comunității internaționale, au fost abordate și soluționate – prin numărul imens de tratate încheiate și alte documente adoptate, multe și cardinale probleme ale omenirii – conflictele Nord-Sud, Est-Vest, rivalitatea dintre blocurile militare NATO-Tratatul de la Varșovia etc. În domeniul asigurării păcii și securității internaționale, Comitetul de dezarmare al ONU a promovat o serie de soluții concretizate în tratate și în alte acte și decizii, interzicând experiențele nucleare, precum și deținerea și răspândirea armelor nucleare; interzicerea armelor chimice și biologice; limitările înarmării și stabilirea unui raport în deținerea armamentului; denuclearizarea și demilitarizarea unor zone ș.a. Imensul număr de noi state rezultate în urma decolonizării s-au constituit în grupul țărilor nealiniat – un factor de echilibru între blocurile militare; au abordat problema subdezvoltării și eradicării sărăciei, reușind să includă o serie de acțiuni în cadrul ONU și să formuleze principiile juridice ale noii ordini economice internaționale – dreptul la dezvoltare, dreptul asupra resurselor naturale, acces la tehnică ș.a.. A fost consacrată instituția patrimoniului comun a umanității asupra unor zone de pe glob. În antamarea și soluționarea problemelor cu care este confruntată omenirea precum problema dezvoltării, protecția mediului, s-au adoptat o serie de documente la care s-a alăturat majoritatea statelor. În plan european a avut loc o normalizare a relațiilor dintre state, inclusiv Conferința pentru securitate și cooperare în Europa – Actul final de la Helsinki din 1975 ș.a., Carta Europei ș.a.

Dar, toate aceste acțiuni ce s-au organizat pentru abordarea problemelor fundamentale ale omenirii, în interesul și cu participarea tuturor statelor – uneori prin consens, s-au constituit în operă a întregii comunități internaționale, statele având rolul fundamental în statuarea soluțiilor; multiplicarea entităților statale suverane în urma decolonizării a condus la participarea a cca 200 de state la adoptarea unor documente de o valoare juridică de prim rang; ca urmare a creșterii numărului de organizații internaționale și a încheierii de tratate în cadrul ONU și a instituțiilor sale specializate, dar și în diferite foruri internaționale, a avut loc o dezvoltare fără precedent a importanței ordinii juridice internaționale.

Formularea principiilor fundamentale ale Dreptului internațional, normalizarea relațiilor dintre state și asigurarea păcii și securității în lume, extinderea cooperării în cele mai multe zone și domenii, promovarea drepturilor omului – toate acestea s-au elaborat în cadrul conferințelor internaționale și s-au concretizat în tratate la care, în unele cazuri, participă toate statele. În ceea ce privește evoluțiile în domeniul Dreptului internațional, menționăm deciziile luate în cele mai înalte și cu autoritate foruri internaționale, programele și alte acțiuni convenite în diverse domenii, dar mai ales, este de subliniat contribuția adusă prin codificarea regulilor Dreptului internațional (sistematizarea și dezvoltarea progresivă a acestuia în ramurile de bază); creându-se un ansamblu de reguli scrise și precise cu privire la toate domeniile, ordinii juridice internaționale i-a conferit o mare autoritate; regulile Dreptului internațional s-au dezvoltat ca întindere, dar și ca impact, constituindu-se într-un corp de reguli bine conturat și cu o autoritate de necontestat. Este importantă evoluția care a condus în direcția afirmării valorilor Dreptului internațional prin instituirea răspunderii pentru actele prin care se violează regulile Dreptului internațional, dar de mare însemnătate este și recunoașterea caracterului obligatoriu – norma imperativă de *ius cogens* (norme imperative sau *erga omnes* – reguli de Drept internațional general acceptate de comunitatea internațională a statelor, de la care nu se poate deroga¹), fiind vorba de o normă similară conceptului de ordine publică din dreptul intern. Aceste norme imperative din Dreptul internațional fiind obligatorii atât pentru state, cât și pentru organizațiile internaționale, rezultă cât de strictă a devenit cerința de care trebuie să se țină

¹ Ion Diaconu, *Tratat de drept internațional public*, Vol. I, ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 343-364.

cont în mod indiscutabil și care este dimensiunea importanței ordinii juridice internaționale.

Acest ansamblu al regulilor de conduită asigură ordinea și legalitatea acțiunilor statelor și organizațiilor internaționale – fapt care are relevanță în ceea ce privește autoritatea ordinii juridice și implicit, arată care este raportul ei cu ordinea juridică internă. Dacă regulile comunității internaționale trebuie să fie observate de către toți membrii acesteia – state și organizații internaționale, înseamnă că ordinea juridică internațională se detașează ca factor determinant, constituind un reper în raport de care se evaluează și căreia trebuie să i se conformeze toate celelalte ordini juridice – ordinea juridică internă și ordinea juridică comunitară.

Efectul afirmării autorității ordinii juridice internaționale – caracterul ei de paradigmă pe care-l joacă în raport de ordinea juridică internă, fac din el reperul fundamental. În schimb, rolul statului ca purtător al ordinii juridice interne este în continuă scădere; din autor al reglementărilor, el devine obiect al reglementărilor; rezultă că, în măsura în care se va mai menține statul ca formă de organizare a societății, el ar urma să se adapteze la noile reguli, ponderea ordinii juridice interne modificându-se ca atare.

- **Ordinea juridică comunitară** apare ca ordine juridică nouă¹; ea reprezintă ansamblul de reguli ale UE – un corespondent al dreptului intern al organizațiilor internaționale sau reguli ale organizației.

Exercitându-și competențele, UE dispune de funcția normativă și edictează reguli juridice (actele juridice ale Uniunii – regulamentul, directiva și decizia) care sunt obligatorii față de toate statele membre, ele aplicându-se direct și nemijlocit instituțiilor și cetățenilor lor; regulile UE sunt imperative, aplicându-se cu titlu de reguli ale UE, în locul celor din dreptul intern iar prin exercitarea competențelor sale de legiferare, se ajunge în contextul adâncirii integrării, la crearea ordinii juridice comunitare. Autonomia ordinii juridice comunitare există în raport cu ordinea juridică internațională, dar și cu ordinea juridică a statelor ei membre; ordinea juridică comunitară trebuie să se plaseze în limitele ordinii juridice internaționale, dar să fie corelată și cu ordinea juridică a statelor membre. Deși este vorba de o asociere de state de tipul unei organizații internaționale prin structura și scopurile sale, precum și

¹ Ion M. Anghel, în vol. *De la înfăptuirea Marii Uniri la integrarea României în Uniunea Europeană*, ed. Universul juridic, București, 2019, p. 103-107.

obiectivele urmărite, UE se distinge atât de state, cât și de organizațiile neguvernamentale, dar diferă și de statele constituite în federații sau confederații; reprezentând o nouă ordine juridică care are unele din elementele unei organizații internaționale, dar și din atributele statale – fiind o structură quasistatală, se distinge atât de state, cât și de organizații. UE este subiect de Drept internațional care desfășoară acțiuni externe, având o politică externă și de securitate comună cu statele ei membre, face parte din comunitatea internațională având propria sa ordine juridică; este o structură *sui generis* și ca orice structură internațională, se supune regulilor Dreptului internațional – ordinii juridice internaționale, dar alcătuiește o structură comună cu statele membre.

Ordinea juridică comunitară este una proprie, fiind integrată sistemului juridic al statelor membre, dar s-a format în mod obligatoriu, în conformitate și cu regulile din ordinea juridică internațională căreia trebuie să i se conformeze orice structură din comunitatea internațională (UE fiind subiect de drept internațional). UE respectă și se conformează regulilor acestuia, pentru că nu poate exista și acționa decât în cadrul regulilor Dreptului internațional și cu îndeplinirea obligațiilor pe care le au subiectele de Drept internațional. Potrivit actului său constitutiv, UE contribuie la pacea, securitatea și respectul reciproc între popoare, la respectarea strictă și dezvoltarea dreptului internațional, inclusiv la respectarea principiilor Cartei ONU.

UE se află în raport de armonie și de completare de asemenea, cu legislațiile naționale ale statelor sale membre. Ordinea juridică comunitară este integrată sistemului juridic al statelor membre, ca atare – în unele cazuri, completează aceste reguli, iar în altele, le exclude. În urma aprofundării integrării, dreptul comunitar ia locul dreptului intern.

Ordinea juridică comunitară este convenită de către statele membre prin actul constitutiv al acesteia; în fond, este vorba de o asociere între state sub forma unei organizații supranaționale. Obiectivele UE sunt stabilite în comun, dar în limitele admise de ordinea juridică internațională, pentru că UE face parte din comunitatea internațională. În actul ei constitutiv, sunt reglementate și raporturile dintre statele membre. Remarc faptul că, principiile fundamentale ale Dreptului internațional nu pot, în măsura în care acestea au un caracter imperativ – *ius cogens*, să fie ignorate. Spre exemplu, un stat membru poate ridica problema că un alt stat membru nu își îndeplinește obligațiile ce îi revin

potrivit regulilor UE și astfel să ceară aplicarea procedurii de infringement (art.7 TUE) ori alte sancțiuni; o asemenea acțiune nu trebuie să apară ca o intervenție în treburile interne ale unui alt stat, ci ca o acțiune de natură să conducă la respectarea obligațiilor asumate; niciun principiu fundamental al Dreptului internațional nu poate fi ignorat, pentru că acestea au valoarea unei norme de *ius cogens*.

Ordinea juridică a UE se plasează între ordinea juridică internațională – această asociație de state luând forma specifică – tipologia unei organizații internaționale și ordinea juridică internă a statelor membre. Curtea de Justiție a UE a proclamat într-o decizie de principiu pe care a dat-o, că regulile generale ale Dreptului internațional fac parte integrantă din ordinea juridică comunitară (instituțiile comunitare sunt supuse dreptului ginților nu numai în ordinea juridică internațională, ci și în ordinea juridică a Comunităților). UE apare ca o structură hibridă, cumulând elementele din sfera internațională, cât și din cea națională, pe care le asociază și le armonizează, spre a funcționa împreună. Are loc o îmbinare a elementelor care țin de supranațional – Comisia, Parlamentul și Curtea de Justiție, dar și cele de cooperare interguvernamentală – Consiliul, spre a se ajunge la atingerea obiectivelor integrării – armonizarea cu interesele naționale („coeziunea economică, socială și teritorială între statele membre”).

Constatăm că elementul supranațional se completează cu cel interguvernamental chiar în structura sa comunitară; în TUE regăsim elemente dintre care unele țin de entitatea statală, în vreme ce altele sunt proprii unei organizații internaționale.

- Un al treilea impact asupra suveranității statului și implicit, asupra ordinii juridice interne, dar cu reflexe și asupra ordinii juridice internaționale, provine din **procesul de globalizare** a omenirii. Globalizarea – universalizarea economiei, un proces obiectiv și imposibil de evitat, are consecințe determinante – detrimentale, asupra rolului pe care îl mai are statul în societatea contemporană și a valorii ordinii juridice interne; unele consecințe sunt benefice, altele fatale. Globalizarea constă într-o dezvoltare cu totul aparte ce are loc în zona raporturilor economice, inclusiv în comerț, cu un transfer de putere de la nivelul statului – stâlp al comunității internaționale, la cel al organismelor internaționale, dar și cu prezența tot mai resimțită a corporațiilor internaționale – societățile transnaționale (cu o forță

financiară și tehnică peste cea a majorității statelor), apariția diplomației publice, a organizațiilor neguvernamentale tot mai influente, a mișcărilor de populații – diaspora (marea emigrație economică), dezvoltarea intercomunicării între diferitele zone; apar autonomismul și secesionismul – forme de subminare a statelor. Ca urmare a apariției și a altor actori internaționali, statele, chiar dacă își mai mențin rolul, se află într-un proces de adaptare, ele nemaiaivând exclusivitatea în ordinea juridică internațională, iar impactul acțiunilor lor se reduce substanțial. În concurs cu statele, vin numeroasele organizații internaționale economice, corporațiile, băncile internaționale, diverse ONG-uri, făcându-se o redistribuire a comenzilor încât statele nu mai dețin monopolul relațiilor internaționale. În ordinea juridică internațională, apar noi reguli și acțiuni cu un rol mai vizibil decât cel al statelor; se asigură o armonizare a intereselor tuturor acestor factori. Deci, elementul economic este reflectat mai puternic în ansamblul regulilor internaționale, încât întregul corp de reguli internaționale este marcat de raporturile economice, iar în funcție de acestea, trebuie să se contureze și să situeze și ordinea juridică internă. Integrarea europeană, ea însăși o formă dirijată și controlată a globalizării, reproduce efectele de globalizare; apare ca o variantă programată a globalizării în UE; la nivelul statelor membre, ea produce aceleași efecte ca și globalizarea, în general. Dar în final, se exercită, în contextual globalizării, o influență atât asupra ordinii juridice interne, cât și asupra ordinii juridice comunitare, prin imperativul respectării ordinii juridice internaționale.

Fenomenul de globalizare acutizează și mai mult această evoluție; de la ordinea juridică internă, la cea comunitară, iar apoi la ordinea juridică internațională; dar globalizarea are influență, în același timp, și asupra ordinii juridice internaționale; ar putea fi vorba de o influență asupra ordinii juridice internaționale în favoarea fenomenului, cu efecte asupra tuturor ordinilor juridice existente – pe zone sau centre economice.

- **Euroregiunile** sunt părți din teritoriul unui stat, constituite în baza unor acorduri interstatale – promovate de UE; au propriile lor competențe și reguli de funcționare; ele poartă un dialog interstatal, funcționând în paralel cu statele în cauză. Apar astfel pe teritoriul unui stat entități care stabilesc raporturi cu entități străine; în mod implicit, statului i se reduce din competență, afectându-i jurisdicția sa teritorială pentru că relațiile se desfășoară la nivelul unor componente ale sale. Dacă activitatea desfășurată

de regiunea respectivă se concentrează în jurul unui centru economic puternic, întreaga zonă devine dependentă de acesta încât teritoriul unui stat, în fapt, este administrat de altul, iar dezmembrarea teritorială devine inevitabilă.

Bibliografie

- Ch. Rousseau, *Droit International Public*, 3-ème éd. Dalloz, 1965, p.3-11; Louis Delbez, *Les principes généraux du droit public*, troisième éd., p.29-34.
- Ion M. Anghel, *Subiectele de drept internațional*, ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 99-104.
- Ion. M. Anghel, *Tratatul internațional și dreptul intern*, ed. Lumina Lex, București, 1999.
- Ion Diaconu, *Tratat de drept internațional public*, Vol. I, ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 343-364.
- Ion M. Anghel, în vol. *De la înfăptuirea Marii Uniri la integrarea României în Uniunea Europeană*, ed. Universul juridic, București, 2019, p. 103-107.