

**REVISTA MOLDOVENEASCĂ  
DE DREPT INTERNAȚIONAL  
ȘI RELAȚII INTERNAȚIONALE**

*Moldavian Journal  
of International Law  
and International Relations*

*Молдавский журнал  
международного права  
и международных отношений*

**Nr. 3  
2010**



## **REVISTA MOLDOVENEASCĂ DE DREPT INTERNAȚIONAL ȘI RELAȚII INTERNAȚIONALE**

Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale a fost lansată în anul 2006 ca proiecție a unui forum ce promovează valorificarea diferitelor opinii, uneori diametral opuse, cu privire la starea actuală a dreptului internațional și a relațiilor internaționale. Într-o perioadă relativ scurtă, grație revistei, arta dezbaterilor axate pe diverse probleme științifico-practice, purtate pe paginile sale, a cunoscut o ascensiune substanțială. De asemenea, publicația a reușit să creeze și să dezvolte un profil propriu, să devină mai bogată și variată, abordând o arie tematică științifico-analitică complexă.

Aceste calificative reflectă un grad înalt de profesionalism și erudiție, diferite abordări inovaționale în elucidarea temelor dificile, prin care atrage atenția practicienilor cu experiență, precum și a tinerilor cercetători.

Actualmente, publicația este o revistă de concept despre diferite domenii ale dreptului internațional, ultimul devenind un centru de atracție pentru forțele de creație, care a obținut recunoașterea publicului și a creat un colectiv larg de autori. Unul din avantajele importante ale revistei îl constituie faptul că oferă tinerilor cercetători oportunitatea de a se manifesta. Doctoranzii și magiștrii, care abia acumulează experiență în domeniul cercetărilor științifice, dar care doresc să se afirme, își pot face publice opiniile cu privire la diferite probleme actuale din domeniul relațiilor internaționale contemporane și al dreptului internațional.

Publicația conține articole ale specialiștilor de vază din republică și de peste hotare, doctori habilitați și doctori – adepți ai diferitelor viziuni, care tratează și se expun activ pe marginea proceselor ce au loc în viața politică, economică și socială a țării. Spectrul problemelor examinate a devenit extrem de larg. O atenție sporită este acordată elucidării problemelor teoretico-practice din domeniul dreptului internațional și a relațiilor internaționale.

## **МОЛДАВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Издание «Молдавского журнала международного права и международных отношений» стартовало в 2006 г. как открытая трибуна для различных, подчас диаметрально противоположных точек зрения на современное состояние международного права и международных отношений. За относительно короткий срок своей жизни журнал поднял на большую высоту искусство научно-практических дискуссий, выработал свой профиль, стал более насыщенным и разнообразным, оформил научно-аналитическую тематику, в связи с тем и отличается высоким профессионализмом, эрудицией, инновационными подходами к раскрытию сложных тем, чем привлекает к себе как опытных практиков, так и молодых исследователей.

Сегодня это концептуальный журнал о самых различных сферах международного права, который стал центром притяжения творческих сил и сумел найти своего читателя, сформировав вокруг себя широкий авторский коллектив. Одним из важных достоинств издания является то, что он предоставляет возможность молодым авторам – аспирантам и магистрантам, пока не обладающим большим опытом исследовательской работы, но желающих заявить о себе, высказать свою точку зрения по актуальным вопросам современных международных отношений и международного права.

На страницах нашего журнала публикуются статьи известных молдавских и иностранных специалистов, докторов и кандидатов наук – сторонников разных взглядов, которые активно освещают процессы, происходящие в политической, экономической и социальной жизни страны. Спектр рассматриваемых проблем стал максимально широким. Особое внимание уделяется освещению теоретических и практических вопросов международного права и международных отношений.

## **MOLDAVIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS**

The publication of the “Moldavian Journal of International Law and International Relations” was launched in 2006 as an open forum for different, sometimes diametrically opposite points of view on the current state of international law and international relations. In a relatively short period of his life the journal raised an art of scientific and practical discussions to a higher altitude developed its profile, become richer and more varied, designed scientific-analytical subject. In this connection, it differs from high professionalism, erudition, new approaches to disclosing the difficult themes. Consequently, journal attracts both skilled experts, and young researchers.

Today it is a conceptual journal about various fields of international law, which became the centre of attraction of creative forces and managed to find its readers, forming around a wide group of authors. One of the important advantages of the publication is that it provides an opportunity for young authors as – post-graduate students and master’s students, yet not possessing a wide experience of researching, but willing to assert themselves, express their views on topical issues about contemporary international relations and international law.

The journal contains articles of known Moldavian and foreign experts, doctors and candidates of sciences – advocates of different views, who actively illuminate the processes occurring in the political, economic and social life. Spectrum of the issues was as broad as possible. Particular attention is given to coverage of theoretical and practical issues of international law and international relations.



**REVISTA MOLDOVENEASCĂ  
DE DREPT INTERNAȚIONAL  
ȘI RELAȚII INTERNAȚIONALE**

**Publicație periodică științifico-teoretică  
și informațional-practică fondată de  
Asociația de Drept Internațional din Republica Moldova**

**Asociați:**

**Institutul de Istorie, Stat și Drept  
al Academiei de Științe a Moldovei,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova,  
Institutul de Stat de Relații Internaționale din Moldova  
și Asociația pentru Politică Externă și Cooperare  
Internațională din Republica Moldova**

**Înregistrată de către Camera Înregistrării de Stat  
de pe lângă Ministerul Justiției al Republicii Moldova  
Certificatul nr. MD 000039 din „04,, august 2009**

Apare din 2006, de 4 ori pe an

Nr. 3 (17), 2010

ISSN 1857-1999

**REDACTOR-ȘEF:**

**Alexandru BURIAN**

doctor habilitat în drept, profesor universitar

**CONSILIUL REDACȚIONAL:**

**Natalia CHIRTOACĂ**, doctor în drept, conferențiar universitar (secretar științific); **Cristina CEBAN**, doctor în drept, conferențiar cercetător (secretar de redacție); **Augustin FUEREA**, doctor în drept, profesor universitar (România); **Anatolii KAPUSTIN**, doctor habilitat în drept, profesor universitar (Rusia); **Alla ROȘCA**, doctor habilitat în științe politice; profesor universitar (SU); **Dumitra POPESCU**, doctor în drept, profesor universitar (România); **Dumitru MAZILU**, doctor în drept, profesor universitar (România); **Jose Luis IRIARTE ANGEL**, doctor în drept, profesor universitar (Spania); **Iurie SEDLETCHI**, doctor în drept, profesor universitar; **Hans-Georg Heinrich**, doctor în drept, profesor universitar (Austria); **Leonid TIMCENKO**, doctor habilitat în drept, profesor universitar (Ucraina); **Oleg BALAN**, doctor habilitat în drept, conferențiar universitar; **Sergiu NAZARIA**, doctor habilitat în științe politice; **Valentin BENIUC**, doctor habilitat în științe politice; **Vasilii SAKOVICI**, doctor habilitat în științe politice; conferențiar universitar (Belarus); **Victoria ARHILIUC**, doctor habilitat în drept, profesor cercetător (Italia)

**REDACȚIA:**

**Oleana CHINDÎBALIUC** (redactor)  
**Cristina URȘU-BREAZU** (redactor tehnic);

**ADRESA NOASTRĂ:**

**Republica Moldova, mun. Chișinău,  
str. Gh. Iablocikin, 7/1, bir. 305, MD 2069.**  
Tel. (37322) 23.44.17; Fax: (37322) 43.03.05  
e-mail: aburian@mail.md; alexandruburian@mail.ru;  
alexandruburian@yahoo.com

**Indexul: PM 32028**

Formulările și prezentarea materialelor nu reprezintă întotdeauna poziția revistei și nu angajează în nici un fel redacția. Responsabilitatea asupra conținutului articolelor revine în exclusivitate autorilor.

© „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, 2010.

Toate drepturile rezervate.

## SUMAR

### DREPT INTERNAȚIONAL PUBLIC

- **Cristina BURIAN**. Politica migrațională a Republicii Moldova în contextul proceselor de integrarea europeană ... 11
- **Diana CUCOȘ**. Convenția internațională cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora: un nou instrument al drepturilor omului ..... 35
- **Leonid TIMCENKO, Valerii KONONENKO**. V.M. Korețky cu privire la motivația deciziilor Curții Internaționale de Justiție (B.M. Корецкий о мотивах решений Международного Суда ООН)..... 41
- **Natalia CHIRTOACĂ, Veronica SPÎNU**. Evoluția și relevanța actuală a Convenției din 1951 privind statutul refugiaților ..... 50
- **Vitalie GAMURARI**. Asigurarea justiției la nivel național și internațional: aspecte privind regimul participării victimelor la procedura Curții Penale Internaționale ..... 60

### RELATII INTERNAȚIONALE

- **Alexandru BURIAN, Oleana CHINDÎBALIUC**. Evoluția noțiunii de securitate națională în contextul proceselor de globalizare și remodelare a sistemului internațional ..... 70

### TRIBUNA DOCTORANDULUI

- **Elena LAZĂR**. Respectarea drepturilor omului și libertăților fundamentale ..... 83
- **Ruslana GROSU**. Geneza mișcărilor și curentelor politice și profesionale din statele islamice arabe și non-arabe în geopolitica contemporană ..... 91
- **Cristina FILIP**. Evoluția instituției recunoașterii în dreptul internațional contemporan ..... 100
- **Eugenia GONCEAROVA**. Combaterea terorismului prin „sanctiuni inteligente” – hotărârea CEJ în cauza Kadi, C 402/05 P și consecințele acesteia asupra protecției drepturilor fundamentale în ordinea juridică germană (Terrorbekämpfung durch Smart Sanctions – Das Urteil des EuGH in der Rechtssache Kadi, C 402/05 Punter Berücksichtigung der Auswirkungen auf deutschen Grundrechtsschutz). ..... 105

### COMUNICĂRI ȘTIINȚIFICE

- **Diana SÂRCU**. Elaborarea actului juridic internațional .. 123
- **Ivan UNGUREAN**. Dreptul de a nu fi urmărit, judecat sau pedepsit de mai multe ori „Non bis in idem” ..... 128
- **Natalia CHIRTOACĂ, Veronica TARLEV**. Prevenirea și eradicarea violenței împotriva femeilor prin prisma reglementărilor internaționale ..... 134
- **Natalia SUCEVEANU, Stela BUIUC**. Metode și tehnici de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene ..... 143

### TRIBUNA DISCUȚIONALĂ

- **Sergiu NAZARIA, Victor STEPANIUC**. Republica Democratică Moldovenească și „Unirea” Basarabiei cu România în contextul dreptului internațional ..... 152

### BIBLIOTECA SPECIALIZATĂ

- Noi publicații ..... 161

### NOUȚĂȚI ȘTIINȚIFICE

- Condițiile de prezentare a manuscriselor pentru publicare în revista „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale” ..... 165
- Date despre autori ..... 171

**МОЛДАВСКИЙ ЖУРНАЛ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА  
И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Научно-теоретический и информационно-практический периодический журнал, основанный Ассоциацией международного права Республики Молдова

**Соучредители:**

Институт истории, государства и права Академии наук Молдовы,  
Европейский Университет Молдовы,  
Молдавский государственный институт международных отношений,  
Ассоциация Внешней Политики и Международного Сотрудничества Республики Молдовы

Зарегистрирован  
Государственной Регистрационной Палатой при Министерстве Юстиции Республики Молдова  
Сертификат № MD 000039 от «4» августа 2009 года

Выходит с 2006 года. Издаётся 4 раза в год  
№ 3 (17), 2010  
ISSN 1857-1999

**ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:**

**Александр БУРИАН**  
доктор юридических наук, профессор

**РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:**

**Наталья КИРТОАКЭ**, кандидат юридических наук, доцент (ученый секретарь); **Кристина ЧЕБАН**, кандидат юридических наук, доцент (редакционный секретарь); **Августин ФУЕРЕА**, доктор права, профессор (Румыния); **Алла РОШКА** доктор политических наук, профессор (США); **Анатолий КАПУСТИН**, доктор юридических наук, профессор (Россия); **Валентин БЕНЮК**, доктор политических наук; **Василий САКОВИЧ**, доктор политических наук, доцент (Беларусь); **Виктория АРХИЛЮК**, доктор юридических наук, профессор; **Думитра ПОПЕСКУ**, доктор права, профессор (Румыния); **Думитру МАЗИЛУ**, доктор права, профессор (Румыния); **Леонид ТИМЧЕНКО**, доктор юридических наук, профессор (Украина); **Олег БАЛАН**, доктор юридических наук, доцент; **Хосе Луис ИРИАРТИ АНХЕЛ**, доктор права, профессор (Испания); **Ханс-Георг ХЕЙНДРИЧ**, доктор юридических наук, профессор (Австрия); **Сергей НАЗАРЯ**, доктор политических наук, доцент; **Юрий СЕДЛЕЦКИЙ**, кандидат юридических наук, профессор.

**РЕДАКЦИЯ:**

**Оляна КИНДЫБАЛЮК** (редактор)  
**Кристина БРЯЗУ-УРСУ** (технический редактор)

**НАШ АДРЕС:**

ул. Г. Яблочкин, 7/1, оф. 305, мун. Кишинёв,  
Республика Молдова, MD 2069  
Тел. (37322) 23.44.17; Факс: (37322) 43.03.05  
e-mail: aburian@mail.md; alexandruburian@mail.ru;  
alexandruburian@yahoo.com

**Почтовый индекс: RM 32028**

Мнения редакции не обязательно совпадают с мнениями авторов публикаций.  
Ответственность за точность проводимой информации и изложение фактов лежит на авторах.

© «Молдавский Журнал Международного Права и Международных Отношений», 2010.

Все права зарегистрированы.

## СОДЕРЖАНИЕ

### МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

- **Кристина БУРИАН.** Миграционная политика Республики Молдова в контексте процессов европейской интеграции..... 11
- **Диана КУКОШ.** Международная Конвенция о защите прав всех рабочих мигрантов и членов их семей: новый инструмент в области прав человека.....35
- **Леонид ТИМЧЕНКО, Валерий КОНОНЕНКО.** В.М. Корецкий о мотивах решений Международного Суда ООН.....41
- **Наталья КИРТОАКЭ, Вероника СПЫНУ.** Эволюция и актуальная значимость Конвенции 1951 года о статусе беженцев .....50
- **Виталий ГАМУРАРЬ.** Обеспечение правосудия на национальном и международном уровне: некоторые аспекты относительно режима участия потерпевших в судопроизводстве Международного уголовного суда ...60

### МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

- **Александр БУРИАН, Оляна КИНДЫБАЛЮК.** Эволюция понятия «национальная безопасность» в контексте трансформационных и глобализационных факторов общественного развития.....70

### ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

- **Елена ЛАЗЭР.** Уважение прав человека и основных свобод.....83
- **Руслана ГРОСУ.** Генезис политических и религиозных движений и тенденций в арабских и исламских государствах в современной геополитике .....91
- **Кристина ФИЛИП.** Эволюция института признания в современном международном праве .....100
- **Евгения ГОНЧАРОВА.** Борьба терроризма посредством «умных санкций» – решение Европейского Суда по делу Кади С 402/05 Р и его последствия для немецкой системы права в области защиты основных прав человека .....105

### НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

- **Диана СЫРКУ.** Разработка акта международной юрисдикции .....123
- **Иван УНГУРЯН.** Право не подвергаться уголовному преследованию или наказанию несколько раз согласно принципу правосудия «*Nos bis idem*».....128
- **Наталья КИРТОАКЭ, Вероника ТАРЛЕВ.** Предупреждение и искоренение насилия в отношении женщин посредством международных правил .....134
- **Наталья СУЧЕВЯНУ, Стела БУЮК.** Методы и способы гармонизации национального законодательства с законодательством ЕС.....143

### ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

- **Сергей НАЗАРЯ, Виктор СТЕПАНЮК.** Демократическая Республика Молдова и «объединение» Бессарабии с Румынией в контексте международного права.....152

### СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ БИБЛИОТЕКА

- Новые публикации.....161

### НОВОСТИ НАУЧНОГО МИРА

- Условия опубликования и требования к представляемым в журнале «Молдавский журнал Международного права и международных отношений» материалов .....165
- Сведения об авторах .....171

**MOLDAVIAN JOURNAL  
OF INTERNATIONAL LAW  
AND INTERNATIONAL RELATIONS**

**Scientific-theoretical and information-practical  
periodical publication founded  
by Association of International Law  
from the Republic of Moldova**

**Co-founders:**

**Institute of History, State and Law  
of the Academy of Sciences of Moldova,  
University of European Studies of Moldova,  
The Moldavian State Institute of International Relations,  
Association of Foreign Policy and International Cooperation  
from the Republic of Moldova**

**Registered with State Chamber of Registration  
of Ministry of Justice of the Republic of Moldova  
Certificate Nr. MD 000039 "4", August 2009**

Published quarterly  
No. 3 (17), 2010  
ISSN. 1857-1999

**EDITOR –IN – CHIEF:**

**Alexander BURIAN**  
Doctor Habilitat of Law, Full Professor

**EDITORIAL BOARD:**

**Natalia CHIRTOACA**, Doctor of Law, Associate Professor (scientific secretary); **Cristina CEBAN**, Doctor of Law, Associate Professor (editorial secretary); **Alla ROȘCA**, Doctor Habilitat of Political Science, Professor (USA); **Anatoly KAPUSTN**, Doctor Habilitat of Law, Professor (Russia); **Augustin FUEREA**, Doctor of Law, Professor (Romania); **Dumitra POPESCU**, Doctor of Law, Professor (Romania); **Dumitru MAZILU**, Doctor of Law, Professor (Romania); **Jose Luis IRIARTE ANGEL**, Doctor of Law, Professor (Spain); **Hans-Georg Heinrich**, Doctor of Law, Professor (Austria); **Leonid TIMCENCO**, Doctor Habilitat of Law, Professor (Ukraine); **Oleg BALAN**, Doctor Habilitat of Law, Associate Professor; **Sergei NAZARIA**, Doctor Habilitat of Political Science; **Yuri SEDLETSCHI**, Doctor of Law, Professor; **Valentin BENIUC**, Doctor Habilitat of Political Science; **Vasilii SACOVICI**, Doctor Habilitat of Political Science, Associate Professor (Belarus); **Victoria ARHILIUC**, Doctor Habilitat of Law, Professor.

**EDITORSHIP:**

**Olyana KINDIBALYK** (editor)  
**Cristina URSU-BREAZU** (technical editor)

**OUR ADDRESS:**

**MD-2069, Republic of Moldova, Chisinau, of. 305,  
7/1 Ghenadie Iablocikin str.**

Tel. (37322) 23.44.17; Fax: (37322) 43.03.05  
e-mail: aburian@mail.md; alexandruburian@mail.ru;  
alexandruburian@yahoo.com

**PIN: PM 32028**

The views of Editors do not necessarily coincide  
with the opinions of the authors.

The responsibility for the authenticity and accuracy of the facts in  
the published articles rests with the authors.

© "Moldavian Journal of International Law  
and International Relations", 2010.

All rights reserved.

## CONTENTS

### PUBLIC INTERNATIONAL LAW

- **Cristina BURIAN**. The migration policy of the Republic of Moldova in the context of european integration processes ..... 11
- **Diana CUCOS**. The international convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families: a new human rights instrument .....35
- **Leonid TIMCENCO, Valerii KONONENCO**. V.M. Koretsky about reasons for decisions of the International Court of Justice ..... 41
- **Natalia CHIRTOACA, Veronica SPINU**. Evolution and topical significance of the 1951 Convention relating to the status of refugees.....50
- **Vitalii GAMURARI**. Ensuring justice at national and international levels: some aspects regarding the treatment of victims' participation in proceedings before the International Criminal Court.....60

### INTERNATIONAL RELATIONS

- **Alexander BURIAN, Olyana KINDIBALYK**. The evolution of the concept of "national security" in the context of transformation and globalizing factors of social development .....70

### THE TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

- **Elena LAZAR**. Respect for Human Rights and Fundamental Freedoms .....83
- **Ruslana GROSU**. The genesis of political and religious movements and trends within the Arab and non-Arab Islamic states in contemporary geopolitics .....91
- **Cristina FILIP**. Evolution of the institute of recognition in modern international law .....100
- **Eugenia GONCEAROVA**. Fighting terrorism through "smart sanctions" – Kadi ECJ appeal judgment C 402/05 P and its consequences for the German system of law for the protection of fundamental human rights .....105

### THE SCIENTIFIC COMMUNICATIONS

- **Diana SARCU**. The elaboration of the international jurisdictional act .....123
- **Ivan UNGUREAN**. The right not to be prosecuted or punished several times according to the principle "nos bis idem" .....128
- **Natalia CIRTOACA, Veronica TARLEV**. The prevention and eradication of violence against women through the international regulations..... 134
- **Natalia SUCEVEANU, Stela BUYUK**. Methods and means of harmonization of national legislation with the legislation of EU .....143

### THE TRIBUNE OF DISCUSSION

- **Sergey NAZARIA, Victor STEPANIUC**. Democratic Republic of Moldova and "unification" of Bessarabia with Romania in the context of international Law.....152

### SPECIALIZED LIBRARY

- New publications .....161

### SCIENTIFIC NEWS

- Conditions and requirements for publication materials and their design submitted to the "Moldavian Journal of International Law and International Relations".....165
- Dates of authors .....171

## **CITITORILOR REVISTEI „REVISTA MOLDOVENEASCĂ DE DREPT INTERNAȚIONAL ȘI RELAȚII INTERNAȚIONALE”**

*Fiecare apariție a unui nou număr al „Revistei Moldovenești de Drept Internațional și Relații Internaționale” comportă un caracter pluridimensional, care, sperăm, vă ajută Dumneavoastră, cititorilor noștri, să vă orientați mai bine în realitățile timpului prezent, să interpretați anumite evenimente din lumea jurisprudenței, politicii mondiale, dintr-un unghi deosebit. Din punctul de vedere al abordărilor științifică și de cercetare, accentul pus pe esența unor atare evenimente, atenția față de conținutul lor metodologic, constituie concepția de bază a revistei – de a îmbunătăți (sau perfecționa) reflectarea completă și specială a percepțiilor despre esența lor.*

*Politica editorială consistă în respectarea laboratorului de creație al cercetătorilor noștri, ținând cont de faptul, că, în esență, ortografia autorului și modul de expunere al materialului sunt personale și conțin inerent modul specific de abordare al problemelor (aș adăuga – în fiecare caz în parte).*

*Sperăm, că această ediție va trezi dorința unor cititori de a intra în polemică cu autorii unui șir de publicații, care, focusându-și atenția asupra celor mai sensibile probleme ale gândirii juridice și internațional-politice, dezvoltă o analiză detaliată și rafinată. Extraordinara tangență imanentă față de problemele de pe agenda zilei a vieții internaționale, nu vor trece neobservate (aș adăuga – de cei interesați).*

*De fapt, acesta și este scopul spre care tinde revista – să problematizeze și să-l impulsioneze pe cititor să ia parte la discuții, să contribuie la dialog, la polemica intelectuală cu autorii studiilor.*

*În final vom sublinia faptul că, „Revista moldovenească de drept internațional și relații internaționale” – e o revistă care se adresează nu doar specialiștilor cu specializare îngustă, dar și tuturor celor, care doresc să fie la curent cu evenimentele din sferile internațională și juridică.*

*Le dorim cititorilor revistei, o informare pertinentă și conceptualizări științifico-analitice profunde.*

**Colegiul redacțional**



## **ЧИТАТЕЛЯМ ЖУРНАЛА «МОЛДАВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ»**

*Каждый выход в свет очередного номера журнала «Молдавский журнал международного права и международных отношений» носит разнотематический характер, который, как мы надеемся, помогает вам, наши читатели, лучше разобраться в рутинных реалиях современного времени, осмыслить определенные события в мире юриспруденции, мировой политики под особым углом. С чисто научно-исследовательских позиций акцент на сущности таких событий, внимание к их методологической содержательности составляет основную концепцию журнала - содействовать получению целостного и своеобразного представления об их природе.*

*Редакция старается не вмешиваться в творческую лабораторию наших исследователей, памятуя о том, что, по сути, авторская орфография и манера изложения материала является личной и содержит по-своему своеобразный подход к освещению событий.*

*Надеемся, что этот выпуск вызовет желание некоторых читателей вступить в полемику с авторами ряда публикаций, которые, фокусируясь на наиболее чувствительных проблемах правовой и международно-политической мысли, развивают вдумчивый и тонкий анализ. Теснейшая имманентная сопряженность с современными реалиями, апеллирующая к злободневным вопросам международной жизни не оставит себя без внимания.*

*Собственно, этой цели и придерживается журнал - озадачить, подтолкнуть читателя к дискуссии, содействовать его диалогу, интеллектуальной полемике с автором.*

*В заключении подчеркнем, что «Молдавский журнал международного права и международных отношений» – журнал не только для специалистов узкоспециализированного профиля, но и для всех, кто хочет быть в курсе событий международно-правовой жизни.*

*Желаем читателям журнала, полезной информации и глубоких научно-аналитических размышлений.*

**Редакция журнала**

## TO READERS OF “THE MOLDAVIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS”

*Each issue of the “Moldavian Journal of International Law and International Relations” has different character, which we hope will help you, our readers better understand the mundane realities of modern times, interpret certain events in the world law, world politics from a special angle. From a pure research position focused on the nature of such events, the attention to their methodological inclusiveness is the basic concept of the journal - assist in providing holistic and original ideas about their nature.*

*The edition tries not to interfere with creative laboratory of our researchers, mindful of the fact that in fact, the author’s spelling and style of presentation is personal and contains its own unique approach to illuminate the events.*

*We hope that this issue will cause some readers’ desire to enter into polemics with the authors of several publications which, being focused on the most sensitive problems of legal and international-political thought, develop the thoughtful and subtle analysis. Closest immanent contingency with modern realities, appealing to the current issues of international life will not leave without attention.*

*Actually, this is a goal of the Journal – to puzzle, push the reader to the discussion, to facilitate dialogue and intellectual debate with the author.*

*In conclusion, we emphasize that the “Moldavian Journal of International Law and International Relations” – is not only a journal for experts of a highly specialized profile, but also for anyone who wants to be well informed about events of the international-legal life.*

*We hope you find helpful information and deep scientifically-analytical reflections.*

**Editorial Board**

## POLITICA MIGRAȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL PROCESELOR DE INTEGRARE EUROPEANĂ

*Cristina BURIAN\**

### МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА В КОНТЕКСТЕ ПРОЦЕССОВ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

*Правовые отношения в сфере миграции регулируются Конституцией и законами Республики Молдова, а также другими нормативными актами, разработанными в соответствии с международными стандартами. Таким образом, национальная нормативная база в значительной степени сосредоточена на правовых аспектах международной защиты и обеспечения прав и интересов беженцев и мигрантов: на занятость, свободу передвижения, доступ к правосудию, контроль за миграционными процессами на государственной границе и контроль за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства в стране, предотвращение и борьба с незаконной миграцией и торговлей людьми.*

*В этой статье мы будем ссылаться на две категории национальных инструментов, которые управляют миграцией: правовые и подзаконные правовые акты по вопросам миграции, а также законы и стратегии по управлению миграционными процессами и программами, которые осуществляются компетентными учреждениями на местах.*

*Социально-экономические и политические события, которые произошли в последние десятилетия и продолжают разворачиваться во всем мире, позволили значительные изменения в области миграции, требующие особого внимания к этим вопросам, рассматриваемым чаще всего в ракурсе политического диалога и международного сотрудничества.*

*При активизации миграционных потоков возросла обеспокоенность большинства государств в отношении проблем, связанных с этими процессами. Специализированные международные организации считают, что в настоящее время этот процесс не является достаточно изученным, и нет точных статистических данных, которые отражали бы пропорции миграции в мире, что позволит им делать справедливую оценку, с тем, чтобы разработать соответствующую политику. Социальные последствия миграции также важны, как и их влияние на экономику.*

*Фундаментальные характеристики торговли людьми не изменились в последние годы: жертвы вербуются из экономически неблагополучных стран и транспортируются в более богатые страны назначения или в места, где находятся богатые граждане страны назначения.*

*Формы эксплуатации, которые позволяют получать огромные прибыли, разнообразны, но все они основаны на эксплуатации труда и злоупотребления человеческими существам. Формы эксплуатации имеют очень широкий спектр, от сексуальной эксплуатации и подневольного и принудительного труда, вплоть до совершения преступлений путем принуждения, включая донорства органов, неравноправные браки и принудительную военную службу.*

*Республика Молдова является страной происхождения, транзита и назначения мигрантов. В этом смысле, в решении многих проблем, связанных с миграцией является абсолютно необходимым: исследование и тщательный анализ ситуации, совершенствование правовой базы и укрепление функциональных возможностей специализированных государственных органов, активное участие гражданского общества в решении этих вопросов, ужесточение наказаний и увеличение штрафа за любые преступления, связанные с торговлей людьми и незаконной миграцией, повышение ответственности сторон в двусторонних договорах по вопросам миграции и выполнение сторонами внутренних процедур, необходимых для их вступления в силу, принятие новых законодательных актов в этой области.*

\* *Cristina BURIAN* – doctor în drept, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova.

## THE MIGRATION POLICY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

*Legal relations in the field of migration are regulated by the Constitution and laws of the Republic of Moldova as well as other relevant legislation developed in accordance with international standards. Therefore, a national normative base is largely concentrated on the legal aspects of international protection and ensuring the rights and interests of refugees and migrants on employment, freedom of movement, access to justice, control over migration processes at the state border, and control over the stay of foreign citizens and stateless persons in the country, preventing and combating illegal migration and trafficking in human beings*

*In this article we will refer to two categories of national instruments, which govern migration: legal and subordinate legal acts on issue of migration laws, and policies to manage migration processes and programs that are implemented by the competent institutions in the field.*

*Socio-economic and political developments that have taken place in recent decades and continue to unfold globally, have allowed significant changes in migration, requiring special attention to these issues addressed more frequently from the perspective of political dialogue and international cooperation. With the activation of migration flows has increased the concern of the majority of states in respect of problems associated with these processes. Specialized international organizations believe that currently this process is not sufficiently studied and there are no accurate statistics that would reflect the proportions of migration in the world and allow them to make a fair assessment in order to develop appropriate policies. The social consequences of migration are as important as its influence on the economy.*

*The fundamental characteristics of trafficking in human beings have not changed in recent years: the victims are recruited from economically disadvantaged countries and transported to the richer countries of destination or to places where they are wealthy citizens of the country of destination. The forms of exploitation, from which huge profits are made, are varied, but they all are based on the labour exploitation and abuse of human beings. The forms of exploitation have a very broad spectrum, from sexual exploitation and dependent and forced labour, until the commission of crimes by a compulsion, including the organ donation, unequal marriages and forced military service.*

*The Republic of Moldova is a country of origin, transit and destination of migrants. In this sense, in solving problems related to migration is absolutely necessary: to present a study and a thorough analysis of the situation, improving the legal framework and strengthening the functional capacity of governmental bodies specialized, active involvement of civil society in addressing these issues, toughening sentences and increasing the penalty for any crime related to trafficking in human beings and illegal migration, increasing the responsibility of the parties to the bilateral treaties on migration and the implementation of the internal procedures required for their entry into force of the new legislation in this area.*

### 1. Reglementarea juridică a migrației în Republica Moldova

Datele statistice publicate pe pagina WEB a Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova arată că în anul 2008 numărul total de emigranți plecați din Republica Moldova a constituit 6 988 de persoane (anexa nr. 8, Fig. 4.1.1.). Informație care diferă cu mult de realitate, deoarece astăzi, peste hotarele țării se află un număr enorm de persoane care au emigrat ilegal.

Datele statistice oficiale făcute publice de Comisia Electorală Centrală (CEC) înainte de alegerile parlamentare din 5 aprilie 2009 arată că peste hotarele Republicii Moldova se aflau 627,959 cetățeni. O cifră care diferă cu mult de informația prezentată anterior. La enunțarea cifrei alegătorilor aflați peste hotare, CEC a luat ca bază datele

Serviciului Grăniceri, însă aceste date nu precizează câți din cei circa 628 mii de moldoveni aflați peste hotare sunt cetățeni cu drept de vot<sup>1</sup>.

Amploarea și complexitatea proceselor migraționale, caracterul dinamic al fenomenului în sine constituie o provocare pentru agenda juridică a statelor. Abordarea complexă a migrației într-o manieră cuprinzătoare, inovatoare și pe termen lung reprezintă un imperativ ce ia în calcul: criteriile de imigrație, poziția geografică a statelor, piața și forța de muncă, protecția drepturilor omului în ceea ce privește migrații și refugiații, repatrierea, dialogul și cooperarea între țara gazdă și cea de origine a migrațiilor, măsurile de combatere a migrației

<sup>1</sup> Peste hotare se află oficial circa 628 mii moldoveni. În: INFOTAG, [on-line]. Chișinău, 9 martie 2009. [http://www.irp.md/item.php?text\\_id=756](http://www.irp.md/item.php?text_id=756) (citată 10.11.2009).

ilegale și traficului de ființe umane și nu în ultimul rând eforturile pe termen lung pentru îmbunătățirea condițiilor economice și politice din țările de origine.<sup>2</sup>

Profilul migrațional al Republicii Moldova este discutat controversat, în special, din două perspective: una de ordin social-demografic, vizând aspecte ca forța de muncă, reunificarea familiei, soarta copiilor migranților, protecția socială a lucrătorilor migranți, și alta de ordin economico-financiar, cu referire la impactul remitențelor asupra economiei țării.

Controlul normativ în domeniu reprezintă unul din instrumentele de bază accesibil în procesul de monitorizare a fenomenului migrațional pe teritoriul țării. Reglementarea juridică în domeniul migrației este foarte importantă pentru legislația națională, grație procesului complex de aliniere la standardele internaționale. Reglementarea respectivă este destinată să ofere autorităților pârghii suficiente care să acționeze asupra anumitor factori generatorii de migrație sau, dimpotrivă, care pot stopa migrația pe anumite segmente.

Prin urmare, obiectul acestui studiu vizează instrumentele juridice ce reglementează fenomenul migrației din perspectiva unei analize succinte privind: **cadru juridic** la nivel național, instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și **cadru instituțional**.

**a) Cadru juridic național.** Raporturile juridice în domeniul migrației sunt reglementate de Constituția și legile Republicii Moldova și alte acte normative elaborate în concordanță cu standardele internaționale. Prin urmare, cadrul normativ național este în mare măsură centrat pe aspectul juridic de protecție internațională și asigurarea drepturilor și intereselor legitime ale refugiaților și migranților privind angajarea în câmpul muncii, libertatea la circulație, accesul la justiție, controlul asupra proceselor migraționale la frontiera de stat și a respectării regimului de ședere a cetățenilor străini și apatrizilor pe teritoriul țării, prevenirea și combaterea migrației ilegale și traficului de ființe umane.

La acest capitol vom face referire la două categorii de instrumente naționale care gestionează fenomenul migrației: legile și actele normative subordonate legilor privind domeniul migrației, precum și strategiile și programele privind managementul proceselor migraționale, care sunt implementate de instituțiile competente în domeniu.

**Actele normative ale RM** care reglementează problematica migrației și a statutului juridic al străinului vizează un complex de măsuri legislative,

sociale și administrative îndreptate spre gestionarea eficientă a fenomenului migrațional. *Ad initio*, este necesar a menționa adoptarea **Concepției politicii migraționale** a RM (aprobată prin Hotărârea Parlamentului RM, Nr.1386-XV din 11.10.2002, M.O. Nr. 146-148/1140 din 31.10.2002) care a constatat necesitatea ajustării cadrului juridic în domeniu în concordanță cu provocările realității privind fenomenul migrației. Concepția este destinată determinării sarcinilor și direcțiilor prioritate ale reglementării și dezvoltării proceselor migraționale, precum și principiile și obiectivele politicii în domeniul migrației. Această concepție reflectă atitudinea comunității regionale și internaționale vizavi de necesitatea unui cadru legislativ care ar avea scopul transformării migrației într-un proces organizat și controlat, care poate astfel contribui la dezvoltarea țării de origine. Astfel, cadrul legislativ în domeniu include:

- *Legea cu privire la migrație nr. 1518-XV din 06.12.2002* (M.O. Nr. 1-2 art. Nr.2 din 15.01.2003), prevede noțiunile de bază în domeniul migrației (de exemplu: migrație, apatrid, cetățean străin, imigrant, emigrant, migrație de muncă, lucrător imigrant, lucrător detașat, migrație frontalieră, migrație ilegală, repatriat, permis de ședere, cotă de imigrare în scop de muncă), principiile migrațiunii, regulile de bază ale emigrării și imigrării, procedura de legalizare a imigranților, statutul de emigrant, drepturile și libertățile imigranților, răspunderea cetățenilor străini și a apatrizilor, legalizarea imigranților, expulzarea și extrădarea.

- *Legea cu privire la ieșirea și intrarea în RM, nr. 269-XIII din 09.11.1994* (M.O. Nr. 6 art. Nr. 54 din 26.01.1995), care definește dreptul de ieșire/intrare în RM și restricțiile corespunzătoare, temeiul eliberării pașaportului și a documentului de călătorie, cererile de ieșire și intrare în Republica Moldova, refuzul eliberării pașapoartelor, a documentelor de călătorie, a invitațiilor și a permiselor de ședere, statutul juridic al persoanelor care ies și care intră în Republica Moldova.

- Regimul juridic al cetățenilor străini și apatrizilor este reglementat de *Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și apatrizilor în RM, nr. 275-XIII din 10.11.1994* (M.O. Nr. 20/234 din 29.12.1994), modificată prin H.P. nr.276-XIII din 10.11.94 „Pentru punerea în aplicare a Legii cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova”, și se referă la drepturile și obligațiile cetățenilor străini și apatrizilor, privește răspunderea administrativă și penală pentru încălcarea legislației în vigoare, precum și

<sup>2</sup> Migrația și azilul în România. [on-line]. <http://ori.mai.gov.ro/> (citat 10.11.2009).

actele normative subordonate legilor care detaliază aceste reglementări<sup>3</sup>.

• Regimul juridic al modului de solicitare al azilului în țara noastră este reglementat de *Legea privind azilul în RM, nr.270 din 18.12.2008* (M.O. Nr. 53-54 din 13.03.2009). Scopul legii este instituirea unui cadru juridic și instituțional de funcționare a sistemului de azil în Republica Moldova. Legea în cauză nu se aplică persoanei recunoscute de autoritatea Republicii Moldova ca având drepturi și obligații legate de deținerea cetățeniei Republicii Moldova. În același context, putem sublinia și perspectivele de perfecționare legislativă în această sferă, prin elaborarea unui proiect de *Lege privind regimul străinilor în Republica Moldova*, îndreptate spre asigurarea unui mecanism complet, uniform și continuu de reglementare a regimului străinilor pe teritoriul Republicii Moldova. Totodată, răspunderea juridică care se referă la procesele migraționale și categoriile de subiecți vizați, este reglementată și de Codul Penal al Republicii Moldova<sup>4</sup> din 18.04.2002 (de exemplu: organizarea migrației ilegale, traficul de ființe umane, proxenetismul) și Codul Muncii al RM nr.154 – XV din 28.03.2003 (de exemplu: părțile contractului individual de muncă, conținutul contractului individual de muncă, desfășurarea activității de producție și prestarea serviciilor).<sup>5</sup>

Un alt aspect important al fenomenului migrațional, implică migrația forței de muncă, care este reglementat prin:

• *Legea cu privire la migrația de muncă nr. 180-XVI din 10.07.2008*, (M.O. Nr. 162-164 art. Nr.598 din 29.08.2008) care prevede condițiile de imigrare în Republica Moldova cu scopul angajării în câmpul muncii, acordarea și prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă, angajarea provizorie în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor RM, eliberarea licenței pentru activitatea de plasare în câmpul muncii în străinătate a cetățenilor RM, și supravegherea și controlul respectării legislației în domeniul migrației de muncă.

La categoria mecanismelor de implementare a

acestor acte normative, au fost aprobate strategii și planuri de acțiuni vizavi de problematica migrației ilegale care cauzează multiple probleme legate de plasarea forței de muncă, lezarea drepturilor cetățenilor RM aflați peste hotare, protecția socială a lucrătorilor migranți. Aceste probleme corelate cu fenomenele negative precum este traficul ilicit de persoane este reglementat prin *Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane nr. 241-XVI din 21.10.2005* (M.O. Nr. 164-167 din 09.12.2005) care stabilește prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, protecția și asistența victimelor traficului de ființe umane, prevenirea și combaterea traficului de copii, protecția și asistența copiilor victime ale traficului de ființe umane, răspunderea pentru traficul de ființe umane și cooperarea internațională.

Alte legi importante în acest domeniu sunt:

• *Hotărârea Guvernului cu privire la măsurile suplimentare de realizare a Sistemului național de pașapoarte Nr. 376 din 06.06.1995* (M.O. Nr. 47, art Nr : 344 din 24.08.1995)<sup>6</sup> prin intermediul căreia este aprobat Regulamentul cu privire la modul de perfectare și eliberare a actelor de identitate ale Sistemului național de pașapoarte și Regulile de ședere a cetățenilor străini și a apatrizilor în Republica Moldova care stabilește modul de perfectare și eliberare a actelor de identitate către cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini, apatrizii, refugiații și beneficiarii de protecție umanitară domiciliați permanent sau temporar în teritoriul ei, statutul juridic al acestora și modul de ieșire din și intrare în Republica Moldova.

• În scopul consolidării relațiilor de colaborare cu statele membre ale Uniunii Europene, Statele Unite ale Americii, Canada, Confederația Elvețiană, Regatul Norvegiei, Republicii Islanda și Japonia, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea privind abolirea regimului de vize pentru cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, Statelor Unite ale Americii, Canadei, Confederației Elvețiene și Japoniei Nr. 151-XVI din 08.06.2006*, (M.O. Nr. 102-105, art. Nr: 482 din 07.07.2006)<sup>7</sup> prin care a fost abolit, începând cu data de 1 ianuarie 2007, regimul de vize pentru cetățenii statelor menționate mai sus. Legea în cauză constituie una din politicile migraționale ale Republicii Moldova.

<sup>3</sup> Ibidem. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea de invitații cetățenilor străini și apatrizilor, Nr. 33 din 22.01.2004, M.O. 19-21/160 din 30.01.2004, precum și a Regulamentului cu privire la instruirea cetățenilor străini și apatrizilor în instituțiile de învățământ din Republica Moldova, Nr. 746 din 21.06.2003, M.O. nr.138-140/824 din 08.07.2003.

<sup>4</sup> Ibidem. Codul Penal al Republicii Moldova. Nr. 985 din 18.04.2002, M.O. Nr. 72-74, art Nr: 195 din 14.04.2009. [Art. 165, 220, 3621].

<sup>5</sup> Codul Muncii al RM nr.154 – XV din 28.03.2003 (M.O. Nr. 159-162 din 29.07.2003). Art. 3, 46(9), 49(5), 233(3).

<sup>6</sup> H.G. Nr. 376 din 06.06.1995 cu privire la măsurile suplimentare de realizare a Sistemului național de pașapoarte. M.O. Nr. 47, art Nr : 344 din 24.08.1995.

<sup>7</sup> Legea privind abolirea regimului de vize pentru cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, Statelor Unite ale Americii, Canadei, Confederației Elvețiene și Japoniei. Nr. 151-XVI din 08.06.2006, M.O. Nr. 102-105, art Nr: 482 din 07.07.2006.

**Mecanismele de implementare a actelor normative în domeniul migrației** pornesc de la angajamentele Republicii Moldova pe plan intern și extern pentru dezvoltarea capacității statului de gestionare eficientă a fenomenului migrației. Acestea se referă la strategiile, planurile și programele care urmăresc elaborarea planurilor și programelor necesare pentru controlarea proceselor migraționale. Aceste mecanisme reies din procesul de implementare a Planului de acțiuni RM-UE, care reglementează procesele migraționale și problemele aferente acestuia în Capitolul 2.5. **Cooperarea în Domeniul Justiției și Afacerilor Interne**, privind problemele legate de migrația legală și ilegală, azil etc. În contextul acestor angajamente au fost elaborate și implementate planuri naționale privind domeniile vizate, cum ar fi: Programul Național de Acțiuni pentru Migrație și Azil, Planul național de acțiuni pentru anul 2008 privind protejarea cetățenilor RM aflați peste hotare, Planul de acțiuni privind stimularea reîntoarcerii lucrătorilor migranți moldoveni de peste hotare, Planul național de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2008-2009. Un instrument relevant în acest context, constituie și Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2004-2008 (PNADO), prin care au fost întreprinse unele măsuri vizavi de problematica migrației. Prin urmare, subliniem importanța Deciziei Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană, prin care Ministerul Justiției este împuternicit cu funcția de coordonator al procesului de elaborare al noului Plan de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2009-2012.

**b) Instrumentele internaționale în domeniul migrației și a străinilor la care Republica Moldova este parte.** Relevanța menționării instrumentelor internaționale și regionale în domeniul migrației pentru Republica Moldova derivă din două considerente prezentate în continuare. În primul rând, datorită teoriei moniste adoptate de Republica Moldova privind aplicabilitatea normelor internaționale, adică primatul dreptului internațional asupra dreptului intern și în materia drepturilor omului, fapt consacrat prin art. 4 al Constituției RM și corespunzător prevăzut și de actele normative naționale în domeniul migrației. În al doilea rând, complexitatea fenomenului migrației a dus la situația ca nici un stat să nu poată deține un control total asupra fluxurilor migratorii care le străbat teritoriile sau asupra persoanelor care se stabilesc pe acestea. Acest fapt „a impus depășirea nivelului național ca palier unic de abordare și soluționare a problemelor migrației ilegale, precum și necesitatea de identificare a unor acțiuni comune pe plan regional”.

La acest capitol, am face o scurtă trecere în revistă a actelor internaționale și regionale cu caracter mandatoriu pentru Republica Moldova (convenții, statute ratificate de RM) și cu caracter de recomandare (recomandări, concluzii, rezoluții ale organizațiilor regionale și internaționale). Prin urmare, potrivit bazei de date a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, pot fi menționate instrumentele juridice (anexa nr. 9) care oferă o protecție internațională a drepturilor omului, pornind de la garantarea dreptului la libera circulație, ce determină procesul migrațional.

• Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948), prin Art. 13 stipulează: „*Orice persoană are dreptul de a circula în mod liber și de a-și alege reședința în interiorul granițelor unui stat*” și „*Oricine are dreptul să părăsească o țară, inclusiv cea de origine, și să se întoarcă în țara sa*”<sup>8</sup>.

O altă categorie de acte internaționale sunt cele care oferă standarde de protecție și asistență persoanelor refugiate, accesul persoanelor migrante la servicii juridice și sociale:

• Convenția cu privire la statutul refugiaților, adoptată la Geneva la 28 iulie 1951.<sup>9</sup> Principalul scop al Convenției a fost de a institui o definiție clară a categoriilor de persoane care pot fi considerate refugiați și a statutului legal al acestora. Convenția dată cuprinde următoarele prevederi: definiția persoanelor care sunt refugiați și a celor care nu sunt sau au încetat să mai fie refugiați; statutul juridic al refugiaților precum și drepturile și obligațiile acestora în țara de azil; și condițiile de implementare a prevederilor mai sus menționate, respectiv angajamentelor statelor părți de a coopera în vederea supravegherii acestor prevederi. Convenția definește și delimitează calitatea de refugiat prin intermediul a trei categorii de clauze: clauze de includere; clauze de încetare și clauze de excludere.

• Convenția europeană cu privire la extrădare, adoptată la Paris la 13.12.1957<sup>10</sup>, stabilește obligația statelor părți la Convenție de a extrăda. Potrivit art. 2, prin această obligație „părțile contractante se angajează să-și predea reciproc, potrivit regulilor și în condiții determinate, persoanele care sunt urmărite

<sup>8</sup> Ibidem. Centrul pentru informare ONU pentru România. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată prin Rezoluția Adunării Generale 217 A(iii) la 10.12.1948. [on-line]. [http://www.onuinfo.ro/documente\\_fundamentale/declaratia\\_drepturilor\\_omului/](http://www.onuinfo.ro/documente_fundamentale/declaratia_drepturilor_omului/) (citat 10.11.2009).

<sup>9</sup> Ibidem. Convenției cu privire la statutul refugiaților, adoptată la Geneva la 28 iulie 1951. art.1-2.

<sup>10</sup> Ibidem. Convenția europeană cu privire la extrădare, adoptată la Paris la 13.12.1957. art 2.

pentru o infracțiune sau căutate în vederea executării unei pedepse sau a unei măsuri de siguranță de către autoritățile judiciare ale părții solicitante.” În acest mod, vor da loc la extradare faptele pedepsite de legile părții solicitante și ale părții solicitate cu o pedeapsă privativă de libertate sau cu o măsură de siguranță privativă de libertate de cel puțin un an sau cu o pedeapsă mai severă. Potrivit prevederilor Convenției în cauză, când pe teritoriul părții solicitante a intervenit o condamnare la o pedeapsă ori când s-a aplicat o măsură de siguranță, sancțiunea pronunțată va trebui să fie de o durată de cel puțin 4 luni.<sup>11</sup>

Un rol deosebit în domeniul migrației îl au instrumentele juridice, care oferă protecția socială a lucrătorilor migranți și reglementează migrația forței de muncă, cum ar fi:

- Convenția europeană privind statutul juridic al lucrătorilor migranți, CoE, adoptată la Strasbourg la 24.11.1977,<sup>12</sup> prevede aspectele ce țin de formele de recrutare; examenul medical și profesional; dreptul de ieșire și dreptul de admisie; permisul de muncă; permisul de ședere; reîntregirea familiei; condițiile de muncă; asistența socială și medicală; inspecția condițiilor de muncă, etc. Scopul acestei Convenții este de a le asigura lucrătorilor migranți, în măsura în care este posibil, un tratament care să nu fie mai puțin favorabil decât cel de care beneficiază lucrătorii, cetățeni ai statului de primire, pentru toate aspectele legate de condițiile de viață și de muncă. La fel, este de a facilita promovarea și bunăstarea lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora.

- Convenția nr.29 privind munca forțată sau obligatorie, adoptată la Geneva la 28.06.1930,<sup>13</sup> definește termenul de muncă forțată sau obligatorie și răspunderea pentru luarea oricăror hotărâri de a se recurge la munca forțată sau obligatorie. Datorită prevederilor acestei Convenții, răspunderea pentru aceste acțiuni ilegale va reveni autorităților civile superioare ale teritoriului respectiv, astfel asigurând un nivel de protecție mai înalt cetățenilor statelor membre la Convenție.

- Convenția OIM nr.97 privind migrația în scop de angajare, adoptată la Geneva la 01.07.1949,<sup>14</sup> prevede modalitățile de recrutare, angajare și condițiile de muncă ale lucrătorilor migranți, recrutați altfel decât în conformitate cu acordul pentru

transferul de grup, încheiat sub controlul guvernului; importarea bunurilor personale, uneltelor și echipamentului lucrătorilor migranți, etc. Scopul acestei Convenii este de a angaja statele părți să creeze un serviciu de asistență competent și gratuit pentru lucrătorii migranți, și, în mod deosebit, să le asigure informații exacte, precum și să întreprindă în măsura limitelor permise de legislația națională, pași în vederea prevenirii propagandei greșite privind emigrația și imigrația.<sup>15</sup>

- Convenția nr.105 asupra abolirii muncii forțate, adoptată la New York la 25.06.1991,<sup>16</sup> are drept scop obligarea fiecărui membru al Organizației Internaționale a Muncii să abolească munca forțată sau obligatorie și să nu recurgă la ea sub nici o formă, luând măsuri eficiente în vederea abolirii imediate și complete a acesteia.

- Convenția nr.122 privind politica de ocupare a forței de muncă, adoptată la Geneva la 09.07.1964.<sup>17</sup> În vederea stimulării creșterii și dezvoltării economice, a ridicării nivelului de trai, a satisfacerii necesităților de forță de muncă și a rezolvării problemelor șomajului și sub-ocupării forței de muncă, această Convenție are drept scop obligarea statelor membre de a formula și aplica un obiectiv esențial, o politică activă urmărind promovarea ocupării depline a forței de muncă, în scop productiv și în condiții de liberă alegere a muncii.

Numărul tratatelor bilaterale semnate de către Republica Moldova în acest domeniu este destul de redus (anexa nr. 10), iar în ce privește proiectele de tratate bilaterale pregătite pentru semnare, potrivit listei preluate de la Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al RM (anexa nr. 11), putem ferm constata că Republica Moldova tinde spre o politică migrațională bine legiferată, și a manifestat un interes vădit pentru aceasta, însă, conform procedurii, acestea din urmă rămân a fi considerate proiecte și nu au absolut nici o forță juridică, astfel stopând, într-o oarecare măsură, nivelul de protecție al cetățenilor moldoveni în relațiile bilaterale cu alte state.

De asemenea, pot fi menționate și mecanismele care sunt destinate luptei împotriva traficului de ființe umane, cum ar fi Convenția Consiliului Europei privind lupta contra traficului de ființe umane (2005). La nivel național, în acest domeniu a fost creat și Comitetul Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane și adoptat Planul Nați-

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem. Convenția europeană privind statutul juridic al lucrătorilor migranți, CoE, adoptată la Strasbourg la 24.11.1977.

<sup>13</sup> Ibidem. Convenția nr.29 privind munca forțată sau obligatorie, adoptată la Geneva la 28.06.1930.

<sup>14</sup> Ibidem. Convenția OIM nr.97 privind migrația în scop de angajare, adoptată la Geneva la 01.07.1949.

<sup>15</sup> Ibidem. Convenția OIM nr.97 privind migrația în scop de angajare, adoptată la Geneva la 01.07.1949.

<sup>16</sup> Convenția nr.105 asupra abolirii muncii forțate, adoptată la New York la 25.06.1991.

<sup>17</sup> Ibidem. Convenția nr.105 asupra abolirii muncii forțate, adoptată la New York la 25.06.1991.



onal de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2008-2009.

În același context, este important de a sublinia și importanța proceselor regionale consultative și mecanismele de parteneriat lansate la nivel european, ce au un impact benefic asupra perfecționării și coordonării politicilor migraționale naționale, pentru o gestionare mai eficientă a căilor de imigrare legală, precum și contracararea efectelor negative ale migrației ilegale.

Un exemplu elocvent în acest sens pentru Moldova ar putea servi lansarea de către UE a **Parteneriatului de Mobilitate** în iunie 2008, care reprezintă un instrument comunitar-pilot, menit să gestioneze fluxurile migraționale, în interesul UE, al țărilor partenere și al migranților. Deși Documentul de lansare a Parteneriatului, fiind o declarație de intenție, nu are forță juridică, ci are un caracter politic, acesta reprezintă un important mecanism pentru dezvoltarea capacităților de gestionare a fenomenului migrației în Moldova. Acest gen de inițiative ar putea divulga lacunele existente în cadrul juridic vizavi de migrație, precum și problemele cu care se confruntă statul la acest capitol, pentru a putea ajusta cadrul normativ la noile exigențe ale realității.

Rolul acestor instrumente este de a delimita statutul juridic al migranților și refugiaților și de a asigura un cadru universal pentru cooperarea statelor privind garantarea protecției acestora și implementarea unor programe și strategii eficiente de gestionare a migrației.

c) **Cadrul instituțional.** Coordonarea eficientă a politicilor și programelor migraționale ține de cooperarea instituțiilor responsabile de domeniul migrației. În urma reformei sistemului instituțional de management al migrației și transferului de funcții și atribuții, organele și instituțiile competente în domeniul migrației la ora actuală sunt subdiviziunile competente din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și Ministerului Economiei. **Biroul de migrație și azil**, este o subdiviziune subordonată Ministerului Afacerilor Interne, care coordonează probleme de intrare și ieșire în RM, combaterea șederii ilegale a străinilor, problemele privind repatrierea refugiaților, precum și existența celor 2 Centre: Centrul de cazare a solicitanților de azil și Centrul de plasament temporar al străinilor. Ministerul Economiei este responsabil de gestionarea și coordonarea politicilor migraționale (Direcția politici migraționale) precum și de fenomenul migrației de muncă (Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă). De asemenea există instituții care coordonează pe diverse segmente problemele ce țin

de migrație cum ar fi Serviciul Grăniceri, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, și alte organe ale autorităților publice centrale și locale, precum și OIM, ÎCNUR, etc.

Dat fiind caracterul dinamic al fenomenului reglementat, care reacționează în timp la diverși factori, cadrul juridic în acest domeniu a fost și va fi în permanență supus analizei în vederea adaptării acestuia la noile realități și tendințe. Modificările legislative au ca scop, pe de o parte alinierea legislației naționale la legislația europeană în materie, iar pe de alta parte înlăturarea unor disfuncționalități constatate în procesul de aplicare a dispozițiilor legale existente la un moment dat.<sup>18</sup> Profilul migrațional al Republicii Moldova determină necesitatea adoptării unei Strategii Naționale privind fenomenul migrației, care va fi concepută ca un mijloc de grupare a tuturor instrumentelor și actelor juridice existente la îndemâna autorităților RM ce pot fi utilizate în creionarea unei politici naționale eficiente și în controlarea fluxurilor migraționiste pe teritoriul Moldovei.

### Situația imigranților în Republica Moldova

Potrivit statisticilor oficiale ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, în anul 2008 numărul total de imigranți a constituit – 1876 de persoane (anexa nr. 12, Fig. 4.1.2.).

În conformitate cu articolele 24-25 ale Legii cu privire la migrație, nr. 1518-XV din 06.12.2002,<sup>19</sup> adevărul de imigrant și se eliberează atât pe termen fix, cât și permanent.

Evidența cetățenilor străini și a apatrizilor care intră în Republica Moldova se efectuează la momentul trecerii frontierei de stat a Republicii Moldova, prin introducerea informației din actele de identitate în Registrul de stat al populației.<sup>20</sup> Temei pentru șederea legală a cetățenilor străini și a apatrizilor pe teritoriul Republicii Moldova, pe un termen de până la 90 de zile pe parcursul a 6 luni, servește prezența în actele de identitate naționale a mențiunilor corespunzătoare, aplicate de Serviciul Grăniceri al Republicii Moldova, cu privire la trecerea frontierei de stat, confirmate prin informația din Registrul de stat al populației. Cetățenii străini și apatrizii care au intrat în Republica Moldova pe un termen de peste 90 de zile se pot stabili cu traiul,

<sup>18</sup> Migrația și azilul în România. [on-line]. <http://www.ori.mai.gov.ro/apo/media/userfilestfile/proiecte-Strategii/migratia%20si%20azilul%202006.pdf>. (cit. 12.01.2010).

<sup>19</sup> Legea cu privire la migrație nr. 1518-XV din 06.12.2002 (M.O. Nr. 1-2 art. Nr.2 din 15.01.2003). Art 24-25.

<sup>20</sup> Legea cu privire la ieșirea și intrarea în RM, nr. 269-XIII din 09.11.1994 (M.O. Nr. 6 art. Nr. 54 din 26.01.1995). Art. 7.

temporar sau permanent, numai după obținerea adeverințelor de imigrant (anexa nr. 13 conține cererea – chestionar tip a imigrantului)<sup>21</sup> sau a confirmărilor de repatriere (anexa nr. 14 conține cererea – chestionar tip pentru repatriați),<sup>22</sup> eliberate de către organele competente, în baza cărora se perfectează permisele de ședere sau buletinele de identitate pentru apatrizi. Permisul de ședere se eliberează în modul stabilit de legislația în vigoare.

Membrii personalului misiunilor diplomatice acreditate în Republica Moldova, precum și membrii familiilor lor, care locuiesc împreună cu ei și dețin legitimații de acreditare eliberate de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, au dreptul de a intra și de a ieși fără viză pe întreaga perioadă a misiunii.

Forța militară străină, componenta civilă care o însoțește și efectivele formațiunilor speciale *anti-terro* străine, ce desfășoară activități comune în baza acordurilor internaționale la care Republica Moldova este parte, nu sunt supuse reglementărilor privind regimul de vize la intrarea și ieșirea din Republica Moldova.

Evidența cetățenilor străini și a apatrizilor care intră în și ies din Republica Moldova se efectuează în mod automatizat la trecerea frontierei de stat a Republicii Moldova, prin introducerea informației din actele de identitate naționale, iar după caz și din viză, în Registrul de stat al populației.<sup>23</sup>

Temei pentru șederea legală a cetățenilor străini și a apatrizilor pe teritoriul Republicii Moldova, pe un termen de până la 90 de zile pe parcursul a 6 luni, servește prezența în actele de identitate naționale a mențiunilor corespunzătoare, aplicate de Serviciul Grăniceri, cu privire la trecerea frontierei de stat, confirmate prin informația din Registrul de stat al populației.

Cetățenii străini și apatrizii care intră în Republica Moldova prin segmentul de frontieră moldo-ucraineană necontrolat de autoritățile moldovenești sunt obligați, în termen de 72 ore din momentul trecerii frontierei de stat a Ucrainei, să declare despre aceasta la orice secție (birou) de evidență și documentare a populației a Ministerului Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor convenabil solicitantului, prezentând actul de identitate național pe baza căruia i se permite intrarea în Republica Moldova, pentru a fi luat în evidență.

Numai persoanele care au permis de ședere permanentă în Republica Moldova sunt în drept să facă tranzacții de vânzare-cumpărare a bunurilor imobiliare (cu excepția celor destinate producției). De asemenea, numai persoanele care dispun de permise de ședere pot încheia contracte de închiriere a locuinței în Republica Moldova.

Legea Republicii Moldova cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor, nr. 275-XIII din 10.11.1994, garantează dreptul acestora la domiciliere în Republica Moldova în baza actelor de identitate valabile și în modul stabilit de legislația în vigoare. Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și libertăți ca și cetățenii Republicii Moldova.<sup>24</sup>

- Dreptul la muncă și protecția ei (cu excepția funcțiilor și activităților pentru care se cere cetățenia Republicii Moldova);
- Dreptul la odihnă și ocrotirea sănătății (concomitent ei sunt obligați să treacă examenul medical în scopul depistării virusului imunodeficient uman (HIV) și a maladii SIDA);
- Dreptul la îndemnizații, pensii și alte tipuri de asigurări sociale;
- Dreptul la locuință;
- Dreptul la proprietate;
- Dreptul la educație;
- Dreptul la asociere (dacă statutele organizațiilor nu stabilesc altfel);
- Dreptul la libertatea opiniei și exprimării;
- Dreptul la căsătorie, viață privată;
- Dreptul la circulație pe teritoriul Republicii Moldova în modul stabilit de lege;
- Dreptul la inviolabilitate a persoanei și locuinței;
- Dreptul la justiție;
- Dreptul de a cere protecție misiunii diplomatice a statului lor.

Cetățenii străini sunt supuși la impozite, taxe și alte plăți pe baze generale ca și cetățenii Republicii Moldova, dacă acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte nu stabilesc altfel, ei nu beneficiază de dreptul de a alege și de a fi ales în organele legislative, executive și alte organe eligibile și nici de a participa la sufragiu universal.<sup>25</sup> Cetățenii străini și apatrizii nu pot fi membri de partide și de alte organizații social-politice și nu pot satisface serviciul militar în forțele armate ale

<sup>21</sup> Adeverința de imigrant se eliberează după îndeplinirea cererii – chestionar a imigrantului.

<sup>22</sup> Confirmarea de repatriere se eliberează după îndeplinirea cererii – chestionar pentru repatriați.

<sup>23</sup> H.G. Nr. 376 din 06.06.1995 cu privire la măsurile suplimentare de realizare a Sistemului național de pașapoarte. M.O. Nr. 47 art Nr : 344 din 24.08.1995. Art.18-19.

<sup>24</sup> Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și apatrizilor în RM, nr. 275-XIII din 10.11.1994 (M.O. Nr. 20/234 din 29.12.1994), modificată prin H.P. nr.276-XIII din 10.11.94 „Pentru punerea în aplicarea a Legii cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova”. Art. 7-17.

<sup>25</sup> Ibidem. art.18-20.

Republicii Moldova. Ei poartă răspundere administrativă și penală pentru încălcarea legislației în vigoare.

Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și apatrizilor stabilește cazurile când aceștia pot fi expulzați din țară:<sup>26</sup>

- Intrarea și șederea lor în republică sunt efectuate cu încălcarea legislației în vigoare și

- Aflarea în republică aduce prejudiciu siguranței naționale, ordinii, sănătății ori moralei publice.

Cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale sau în condiții de reciprocitate în temeiul hotărârii instanței de judecată. În Republica Moldova străinilor li se aplică regimul național.

Intentarea dosarului de expulzare se efectuează de către persoanele cu funcții de răspundere de la organele afacerilor interne, din inițiativă proprie sau în baza demersului organizației, instituției și întreprinderii ce asigură șederea cetățenilor străini și a apatrizilor în Republica Moldova, cu informarea ulterioară a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene. Expulzarea se efectuează de către organele afacerilor interne în temeiul hotărârii instanței de judecată, iar cheltuielile pentru expulzare, conform Legii cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor, sunt suportate de persoanele expulzate, de persoanele fizice și juridice care i-au invitat în Republica Moldova, precum și de companiile de asigurare respective. În cazul în care, din motive obiective, cheltuielile nu pot fi suportate de persoanele menționate, autoritățile de resort pot dispune efectuarea expulzării din contul bugetului de stat. Când expulzarea nu poate fi efectuată din motive de sănătate, din lipsa actelor necesare sau din alte motive, autoritățile competente dispun eliberarea unui permis de ședere provizoriu.<sup>27</sup>

Cetățenii străini și apatrizii sunt expulzați în țara ai cărei cetățeni sunt, sau ale cărei autorități le-au eliberat actele de identitate, însă ei nu pot fi expulzați în țara referitor la care există dovezi că acolo ei vor fi urmăriți din motive de apartenență rasială, națională, religioasă, din cauza convingerilor politice sau vor fi supuși unui tratament inuman sau degradant, torturii ori pedepsei capitale. Legea, de asemenea, prevede că în cazul în care un alt stat stabilește restricții drepturilor și libertăților cetățenilor Republicii Moldova, Guvernul poate stabili restricții de răspuns pentru cetățenii statului respectiv. La fel ca și în domeniul ieșirii și intrării în Republica Moldova, dacă un tratat internațional în materie de expulzare stabilește alte norme decât cele prevăzute

în legislația internă a Republicii Moldova, atunci sunt aplicate normele tratatului internațional.<sup>28</sup>

Potrivit legii, în termen de 10 zile Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor vor anunța despre anularea, înainte de expirarea termenului de valabilitate, a adeverițelor de imigrant și a permiselor de muncă în scopul anulării permiselor de ședere.

Legea Republicii Moldova cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova garantează cetățenilor Republicii Moldova, cetățenilor străini și apatrizilor dreptul de ieșire și intrare în Republica Moldova, stabilește restricțiile temporare la acest drept, reglementează modul de eliberare a actelor de ieșire și intrare și de soluționare a litigiilor privind eliberarea acestor acte.<sup>29</sup>

În conformitate cu această lege, cetățenii Republicii Moldova și apatrizii domiciliați pe teritoriul ei au dreptul de a ieși și a intra în Republica Moldova în baza pașaportului eliberat de organele competente, iar cetățenii străini – în baza actelor de identitate naționale în vigoare și a actelor prin care se acordă dreptul de ieșire și intrare în Republica Moldova. Modul de intrare pe teritoriul altui stat este reglementat de legislația acestuia. Temei pentru eliberarea pașaportului cetățenilor Republicii Moldova și apatrizilor domiciliați în Republica Moldova este cererea scrisă, depusă personal la organele competente de la domiciliu în modul stabilit. Copiii în vârstă de până la 18 ani și persoanele recunoscute de judecată incapabile pot beneficia de dreptul de a ieși și intra în Republica Moldova în temeiul cererii reprezentanților lor legali. Copiii în vârstă de 12 – 18 ani care pleacă să domicilieze în străinătate cu unul din părinți își prezintă consimțământul, legalizat notarial.<sup>30</sup>

Cererea de ieșire și intrare în Republica Moldova este examinată în termen de până la o lună, iar în cazul în care călătoria ține de tratamentul urgent al solicitantului, de starea gravă a sănătății unei rude apropiate de peste hotare sau de decesul acesteia – în decursul a 3 zile. Cererea de ieșire din Republica Moldova pentru domiciliere în altă țară se examinează în termen de până la 3 luni. Rezultatele examinării cererii se aduc la cunoștința solicitantului în scris, iar în cazul respingerii cererii, cererea repetată se examinează după înlăturarea cauzelor care au generat refuzul.

Dreptul de a invita în Republica Moldova persoane particulare din străinătate îl au, de la vârsta

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem. Legea cu privire la ieșirea și intrarea în RM, nr. 269-XIII din 09.11.1994, M.O. Nr. 6 din 26.01.1995, art.12.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

de 18 ani, cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii domiciliați pe teritoriul ei. Temei pentru eliberarea invitației îl constituie cererea acestora sau a reprezentanților lor legali, depusă personal în modul stabilit la organele competente. Invitația este valabilă în decursul a 6 luni de la data eliberării.<sup>31</sup> Această procedură nu se aplică, însă, referitor la cetățenii străini care intră în Republica Moldova cu chestiuni de serviciu, pe linie de stat, inclusiv în componența unor delegații oficiale (misiuni diplomatice).

Autoritățile au dreptul de a refuza eliberarea pașaportului sau prelungirea termenului de valabilitate a acestuia dacă solicitantul:

- prezintă pericol pentru securitatea națională;
- a comis crime contra umanității;
- execută o pedeapsă în temeiul sentinței instanței de judecată sau este tras la răspundere penală;
- a încălcat regulile de import-export și de tranziție a substanțelor și obiectelor la care sunt stabilite restricții;
- satisface serviciul în formațiuni ale armate străine sau de mercenari;
- a comunicat cu premeditare informații false despre sine;
- are obligații patrimoniale față de stat, de persoane fizice și juridice, conform hotărârii instanței de judecată.

Cetățeanului străin sau apatridului i se poate refuza eliberarea invitației sau a permisului de ședere în cazul în care<sup>32</sup>:

- prezintă pericol pentru siguranța națională, ordinea, sănătatea și morală publică;
- a comis infracțiuni contra păcii, infracțiuni grave de altă natură, inclusiv militare, sau crime contra umanității, dacă aceste acțiuni au fost definite în actele internaționale;
- în timpul șederii anterioare în Republica Moldova a încălcat legislația în vigoare;
- a comunicat cu premeditare informații false despre sine.

În cazul în care normele referitoare la ieșire și intrare în Republica Moldova contravin normelor tratatelor internaționale în această materie la care Moldova este parte, se aplică direct normele tratatului internațional.<sup>33</sup>

În baza studiului efectuat propunem unele recomandări în vederea eficientizării cadrului juridic în domeniul migrației și al statutului juridic al străinului în Republica Moldova:

– Elaborarea bazei legislative pentru instituirea și funcționarea unui mecanism de maximă eficiență în domeniul prevenirii migrației ilegale;

– Sensibilizarea părților la proiectele tratatelor bilaterale în domeniul migrației întru finalizarea procedurilor interne necesare intrării în vigoare a acestora în scopul aplicării lor în practică;

– Formarea unui studiu politic favorabil pentru crearea inițiativei legislative în adoptarea noilor acte legislative în domeniu.

## 2. Integrarea europeană și procesele migraționale în Republica Moldova

Evoluțiile social-economice și politice care au avut loc în ultimele decenii și care continuă să se deruleze la nivel global au creat premisele unor schimbări considerabile în domeniul migrației, impunând acordarea unei atenții deosebite acestor probleme, abordate tot mai frecvent în cadrul dialogului politic și colaborării internaționale.<sup>34</sup>

Odată cu activizarea fluxurilor migraționale a crescut și îngrijorarea majorității statelor față de problemele aferente acestor procese. Organizațiile internaționale de specialitate constată că în prezent nu este cunoscută suficient amploarea acestui proces și nu există date statistice precise care ar reflecta proporțiile migrației în lume și ar permite evaluarea ei justă pentru elaborarea unor politici adecvate. Consecințele sociale ale migrației sunt la fel de importante ca și influența acesteia asupra economiei.

Migrația ilegală cauzează multiple probleme legate de plasarea forței de muncă, lezarea drepturilor cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotare, pătrunderea ilegală în țară a cetățenilor străini și a apatrizilor, tranzitarea ilegală a teritoriului țării, traficul ilicit de ființe umane, agravarea situației criminogene. Ca urmare a emigrării la muncă a unei părți considerabile a populației, piața muncii se poate confrunta cu disproporții condiționate de lipsa forței de muncă calificate. Este nevoie de mijloace și timp pentru a înlocui constructorii, pedagogii, medicii, inginerii și alte categorii de specialiști calificați care au părăsit locurile de muncă. Procesele migraționale influențează atât situația socială, economică și demografică din țară, cât și stabilitatea și securitatea statului.<sup>35</sup>

Actualul cadru juridic nu asigură respectarea

<sup>31</sup> Ibidem, art.6.

<sup>32</sup> Ibidem. Legea cu privire la ieșirea și intrarea în RM, nr. 269-XIII din 09.11.1994, M.O. Nr. 6 din 26.01.1995 art.9.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind aprobarea Concepției politicii migraționale a Republicii Moldova, Nr.1386-XV din 11.10.2002, M.O. al R.M. nr.146-148/1140 din 31.10.2002, Hotărârea a intrat în vigoare la data publicării.

<sup>35</sup> Ibidem.

deplină a drepturilor migranților, iar activitatea structurilor de stat în domeniul migrației este insuficientă, întrucât acestea nu dispun de un mecanism bine determinat de evidență și de control al fluxurilor migraționale, precum și de pârghiile necesare pentru dirijarea lor.

Noile realități social-economice și politice solicită luarea din partea statului a unei atitudini deosebite față de problemele migrației populației, care presupune elaborarea cadrului legislativ necesar pentru promovarea politicii migraționale a Republicii Moldova.<sup>36</sup>

La data de 11 octombrie 2002, Parlamentul Republicii Moldova, prin Hotărârea Nr.1386-XV din 11.10.2002 a adoptat Concepția politicii migraționale a Republicii Moldova. Concepția în cauză are ca scop determinarea politicii de stat în domeniul migrației, fapt ce va permite asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, reglementarea și dirijarea procesului migrațional în interesul persoanei și al societății, protecția socială a migranților și a familiilor acestora, stabilirea relațiilor de cooperare cu alte state, crearea condițiilor de angajare legală în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor moldoveni, combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane.

Concepția politicii migraționale stabilește scopurile, sarcinile, principiile de bază și direcțiile prioritare ale reglementării și dezvoltării proceselor migraționale în Republica Moldova, căile de promovare și de realizare a politicii migraționale, sarcinile și funcțiile de bază ale autorităților administrației publice în domeniul migrației.<sup>37</sup>

Prin reglementarea proceselor migraționale se subînțelege realizarea unui complex de măsuri juridice, administrative și social-economice, orientate spre stimularea sau limitarea migrației populației în sau de pe teritoriul țării, asigurarea respectării drepturilor migranților, combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane.

Politica migrațională este o parte integrantă a politicii interne și externe a statului, iar realizarea ei este una din sarcinile prioritare ale acestuia. Subiecții politicii migraționale sunt autoritățile administrației publice centrale și locale, cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii care intră sau care ies din Republica Moldova. Parteneri în realizarea politicii migraționale de stat sunt organismele internaționale, sindicatele, patronatele, organizațiile neguvernamentale cu activitate în acest domeniu.

Statul determină scopurile și procedeele, precum și responsabilitatea pentru dirijarea acțiunilor

privind migrația și stabilește relațiile de cooperare pe plan internațional. Un rol important revine statului și în controlul asupra intrării și ieșirii din țară a tuturor categoriilor de migranți, în combaterea migrației ilegale de muncă și contracararea activității persoanelor fizice și juridice care intermediază ilegal acțiunile de angajare peste hotare, în combaterea traficului ilicit de ființe umane.

Obiectivele politicii migraționale constau în reglementarea proceselor migraționale și atenuarea impactului negativ al acestora, asigurarea securității naționale, combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane, crearea unor condiții echitabile pentru realizarea drepturilor și asigurarea protecției sociale a migranților.

Sarcinile de bază ale politicii migraționale sunt:<sup>38</sup>

- asigurarea și apărarea drepturilor și intereselor migranților;
- asigurarea protecției sociale a migranților;
- reglementarea fluxurilor migraționale;
- asigurarea securității naționale, securizarea frontierei de stat și respectarea intereselor statului în condițiile dezvoltării proceselor migraționale;
- facilitarea procesului de integrare socială și de naturalizare a migranților;
- efectuarea controlului asupra migrației la frontiera de stat și asupra respectării regimului de ședere a cetățenilor străini și a apatrizilor pe teritoriul țării;
- combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane.<sup>39</sup>

Realizarea politicii migraționale presupune activitatea autorităților administrației publice centrale și locale în următoarele direcții prioritare:

1. Elaborarea unor acte normative noi în domeniul migrației și perfecționarea actelor normative existente, fapt ce va crea cadrul juridic necesar determinării drepturilor și obligațiilor statului și ale persoanei migrante.

2. Apărarea drepturilor migranților în conformitate cu normele dreptului internațional, aderarea la tratatele și organizațiile internaționale în domeniul migrației și protecției sociale a migranților, stabilirea unor relații de parteneriat cu țările membre ale acestor tratate și organizații.

Aderarea Republicii Moldova la tratatele internaționale în domeniu, armonizarea legislației naționale la prevederile acestora vor permite implementarea normelor dreptului internațional și vor crea condiții pentru respectarea integrală a drepturilor migranților. Drepturile și privilegiile pe care le acordă reciproc cetățenilor lor statele care au

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

aderat la tratatele internaționale vor fi recunoscute și respectate față de cetățenii Republicii Moldova aflați legal peste hotare. O prioritate în acest sens este protecția socială a migranților.

Stabilirea relațiilor de parteneriat va înlesni accesul la experiența acumulată de alte state în domeniul reglementării migrației. Cooperarea cu Consiliul Europei, Uniunea Europeană, Organizația Internațională pentru Migrație, Organizația Internațională a Muncii, Înalțul Comisariat ONU pentru Refugiați și alte organisme internaționale va contribui la soluționarea problemelor în domeniul migrației, inclusiv în ce privește angajarea la muncă peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova, realizarea unor programe de repatriere, de ocrotire a sănătății migranților și de reintegrare în societate a persoanelor repatriate, acordarea serviciilor de asistență financiară, metodologică și informațională, activitatea de instruire și orientare profesională, de studiere a limbilor, în ce privește alte acțiuni menite să faciliteze migrația ordonată.

3. Armonizarea legislației naționale în domeniul la standardele internaționale.

Cadrul legislativ european și cel internațional urmăresc scopul transformării migrației într-un proces organizat și controlat, respectării integrale a drepturilor omului. Armonizarea legislației naționale la standardele internaționale va facilita conformarea Republicii Moldova la cerințele internaționale.

4. Perfecționarea și extinderea în teritoriu a autorității administrației publice centrale în domeniul migrației, coordonarea de către aceasta a activității autorităților publice cu atribuții în domeniu.

5. Sporirea gradului de responsabilitate al autorităților administrației publice centrale și locale, al organelor de drept, al organizațiilor neguvernamentale, al persoanelor fizice și juridice indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare în combaterea migrației ilegale.

Această direcție de realizare a politicii migraționale are ca obiectiv cooperarea autorităților administrației publice centrale, a căror activitate de contracarare a diverselor activități de stimulare a migrației ilegale este coordonată de un organ de specialitate.

6. Încheierea tratatelor internaționale privind plasarea în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova și protecția socială a acestora.

În opinia noastră, încheierea tratatelor bilaterale cu privire la reglementarea migrației forței de muncă și protecția socială a lucrătorilor migranți va juca un rol pozitiv în reducerea nivelului migrației ilegale, garantând locuri de muncă cetățenilor noștri, însă

ținând cont de situația actuală a Republicii Moldova privind finalizarea procedurilor intrene necesare intrării în vigoare a tratatelor bilaterale, și anume numărul destul de mare al proiectelor tratatelor în domeniul migrației care încă nu au fost semnate (rămânând doar la nivel de proiect), considerăm că ar fi benefică sensibilizarea părților la proiectele date, în scopul semnării lor pentru ameliorarea politicii migraționale a Republicii Moldova.

Politica de stat cu privire la migrație se promovează, în conformitate cu legislația Republicii Moldova, de către Președintele Republicii Moldova și Guvern prin intermediul Biroului Migrație și Azil. Politica de migrațiune se realizează, în limita competenței, de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Afacerilor Interne, Serviciul Grăniceri, Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Justiției și autoritățile administrației publice locale.<sup>40</sup>

Reglementările juridice obligă toate subiectele procesului de migrație, în scopul promovării și realizării eficiente a politicii de stat cu privire la migrație, să informeze în termen de 10 zile Biroul Migrație și Azil și Ministerul Afacerilor Interne după cum urmează:

- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene – despre toate vizele de intrare-ieșire eliberate;
- Serviciul Grăniceri – despre cetățenii străini și apatrizii care au trecut frontiera de stat, precum și despre cetățenii Republicii Moldova care au plecat peste hotarele țării;
- Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor – despre schimbările survenite în starea familială a imigrantului, despre înregistrarea agenților economici cu participarea cetățenilor străini, precum și despre actele de identitate eliberate imigranților;
- Autoritatea administrației publice locale – despre plecarea înainte de termen a imigrantului de pe teritoriul administrat de ea;
- Organul de drept – despre toate delictele săvârșite de imigrant, precum și despre deciziile instanțelor judecătorești referitoare la decăderea din drepturile părintești a imigrantului;
- Întreprinderea, instituția, instituția de învățământ, organizația cu orice formă de organizare juridică – despre desfacerea contractului individual de

<sup>40</sup> Astrahan Gh. Politica Republicii Moldova cu privire la migrațiune. Raport [on-line]. Chișinău, 2004. [http://www.google.md/search?hl=mo&client=firefox-a&rls=org.mozilla%3Aen-US%3Aofficial&hs=EtW&q="+Astrahan%2C++Ministerul+Afacerilor+Interne%2C+Politica+Republicii+Moldova+cu+privire+la+migra%C5%A3iune&btnG=C%C4%83utare](http://www.google.md/search?hl=mo&client=firefox-a&rls=org.mozilla%3Aen-US%3Aofficial&hs=EtW&q=) (citată 02.11.2009).

muncă încheiat cu imigrantul sau despre încetarea relațiilor de muncă cu acesta în urma decesului, declarării dispariției ori declarării morții;

- Instituțiile de învățământ și de cercetări științifice, publice sau private – despre terminarea sau suspendarea studiilor ori a cercetărilor științifice, despre transferarea la alte instituții de învățământ, întreprinderi, organizații sau despre exmatricularea elevilor, studenților, rezidenților, doctoranzilor și post-doctoranzilor străini.

Cu scopul determinării aspectelor de interes comun și necesităților legate de migrație, la 29 iunie 2007, Republica Moldova a elaborat și prezentat statelor membre ale UE și Comisiei Europene un Non-Paper prin care țara noastră sprijinea cele două Declarații ale Comisiei Europene, prezentate de către dl Franco Frattini și anume:

- abordarea globală a migrației pentru regiunile vecinătate din regiunile de est și sud-est ale Uniunii Europene;

- abordarea unei politici cuprinzătoare europene migraționale.<sup>41</sup>

Ulterior, la 24 august 2007, în cadrul reuniunii neformale cu viceministrul UE, RM a prezentat acestora al doilea Non Paper prin care și-a expus viziunea și propunerile argumentate pentru participarea țării noastre la Parteneriatul de Mobilitate.

În rezultatul acțiunilor întreprinse, Consiliul UE pentru Justiție și Afaceri Interne la 6-7 decembrie 2007, a adoptat Decizia de a iniția dialogul cu 2 țări pilot, Moldova și Capul Verde, în domeniul parteneriatului de mobilitate.

Este important de menționat că Republica Moldova s-a implicat activ și operativ în procesul de negocieri cu Comisia Europeană și Statele membre ale UE a conceptului pilot al Parteneriatului de Mobilitate. Astfel:

- La 29 ianuarie 2008 a avut loc prima ședință RM-UE în domeniul parteneriatului de mobilitate, cu participarea reprezentanților diferitor instituții naționale vizate și experților Comisiei Europene, în vederea demarării cadrului exploratoriu de discuții la capitolul conținutului parteneriatului de mobilitate și nemijlocit a conținutului viitoarei cooperări cu UE în acest domeniu. În cadrul reuniunii date, autoritățile moldovenești și-au prezentat prioritățile pentru cooperare în cadrul Parteneriatului.<sup>42</sup> Prioritățile Moldovei au fost axate pe: atragerea investițiilor străine directe; facilitarea reîntoarcerii și rein-

tegrării lucrătorilor migranți; investiții în sistemul educațional; crearea oportunităților economice în Moldova prin promovarea investirii remitențelor în propria afacere și susținerea locală; dezvoltarea sistemului național de gestionare a migrației; continuarea dialogului cu privire la regimul de vize; consolidarea legăturilor cu diaspora; asigurarea protecției sociale;

- La 11 martie, la Bruxelles a avut loc prima rundă de negocieri, la care un șir de State Membre ale UE, Agenția FRONTEX și Fundația Europeană de Instruire și-au prezentat propunerile și proiectele de participare la parteneriatul în cauză;<sup>43</sup>

- La 22 aprilie 2008, la Bruxelles, ulterior coordonării cu instituțiile naționale competente, au fost negociate prevederile Declarației Comune privind Parteneriatul de Mobilitate RM-UE;<sup>44</sup>

- Declarația Comună privind Parteneriatul de Mobilitate a fost semnată pe parcursul Președinției Slovene la UE, la 5 iunie 2008, la Luxemburg în cadrul reuniunii Consiliului Miniștrilor de Justiție și Afacerilor Interne ai UE. Persoana oficial delegată din partea țării noastre pentru semnarea documentului în cauză a fost dl *Valentin Mejinschi*, Ministrul Afacerilor Interne. Astfel, Moldova, alături de Republica Capul Verde, se află printre primele două state cu care UE s-a angajat în acest proces.<sup>45</sup>

În baza principiului reciprocității, Parteneriatul de Mobilitate are ca scop organizarea cooperării în domeniul migrației și dezvoltării, prevenirea și combaterea migrației ilegale, traficul și contrabanda cu ființe umane, cât și promovarea unei politici de readmitere și reîntoarcere, prin a respecta drepturile omului și instrumentele internaționale relevante pentru protecția refugiaților, și luarea în considerare situația individuală a migranților și dezvoltarea socio-economică a părților participante.

Această inițiativă pilot coincide cu politica de management a migrației din Moldova, în special în ceea ce privește facilitarea dialogului privind liberalizarea regimului de vize dintre RM și UE și accesul gradual la cele 4 libertăți ale Uniunii Europene.

Statele membre ale UE participante la Parteneriat prin intermediul diferitor proiecte aferente politicii migraționale sunt: Bulgaria, Cehia, Cipru, Franța, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Suedia, Ungaria.

În linii generale, Parteneriatul de mobilitate cuprinde proiecte privind:

- consolidarea relațiilor cu diaspora;

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Abordarea globală a migrației. Parteneriatul de Mobilitate – Uniunea Europeană. Buletin informativ. Nr.1, martie 2009. [on-line]. [http://www.mfa.gov.md/img/docs/BI\\_MP\\_nr1\\_md\\_final.pdf](http://www.mfa.gov.md/img/docs/BI_MP_nr1_md_final.pdf) (citat 02.11.2009).

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

- proiecte de promovare a reîntoarcerii și reinte-grării migranților moldoveni;
- consolidarea capacităților instituționale în domeniul gestionării migrației;
- investirea remitențelor;
- gestionarea frontierei și securitatea documentelor;
- asigurarea protecției sociale;
- cooperarea în domeniul luptei contra migrației ilegale și a traficului de ființe umane.<sup>46</sup>

În acest context, pentru Republica Moldova se presupune și elaborarea unui **Profil migrațional** care va oferi o informație mai detaliată asupra fluxurilor și stocurilor migratorii, de asemenea impactul migrațiilor asupra pieței de muncă a Moldovei, în special pentru resursele de calificare. Acesta va fi un instrument important pentru proiectarea politicilor.

Proiectele din cadrul Declarației Comune privind Parteneriatul de Mobilitate vor fi finanțate prin intermediul:

- „*Thematic Programme*” – 3 mln euro.
- ENPI pentru 2008 – 2 mln euro.
- Asistență/finanțare bilaterală de la statele membre ale UE – procedurile diferă de la un stat la altul și trebuie convenite între instituțiile ambelor state bilateral.

Totodată, la 26 iunie 2008, la Chișinău, a avut loc prima reuniune privind implementarea Parteneriatului, care s-a desfășurat la nivelul reprezentanților Comisiei Europene (DG JLS, DG RELEX, DG AIDCO) și a autorităților competente din Moldova. Scopul reuniunii fiind ca CE să informeze autoritățile RM despre viziunea sa privind crearea Platformei de Cooperare pentru implementarea Parteneriatului de Mobilitate și să convină de principiu cu autoritățile RM asupra modalității de cooperare în procesul de implementare a proiectelor incluse în cadrul Direcției Comune a Parteneriatului de Mobilitate.

Parteneriatele de mobilitate reprezintă noi instrumente comunitare-pilot, menite să gestioneze fluxurile migraționale, în interesul Uniunii Europene, al țărilor partenere și al migranților. Prezent la Consiliul „Justiție și Afaceri Interne”, vicepreședintele Comisiei Europene, Jacques Barrot, a menționat că „odată cu lansarea parteneriatelor de mobilitate, UE se implică în procesul de gestionare comună a fluxurilor migratorii, care trebuie să permită atât UE, cât și partenerilor săi să facă mult mai bine față provocărilor pe care le implică migrația”.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> UE a lansat un parteneriat de mobilitate cu Republica Moldova. 17 iunie 2008. [on-line]. <http://www.migratie.md/news/1354/> (citată 20.10.2009).

Totodată, Comisarul Benita Ferrero-Waldner, responsabilă de relațiile externe, a salutat semnarea parteneriatului de mobilitate dintre Moldova și UE, menționând că: „Această nouă generație de parteneriate va permite Moldovei și UE să abordeze împreună problemele migrației și dezvoltării. Comisia va oferi suportul deplin la realizarea acestui parteneriat, inclusiv prin asistența financiară”.

Declarația comună cu privire la lansarea parteneriatului de mobilitate dintre UE și Republica Moldova a fost semnată de miniștrii responsabili din statele-membre UE. Documentul reprezintă o declarație de intenții, cu caracter politic, care conține în anexa o serie de inițiative concrete propuse de către semnatori.

Inițiativele vizează sporirea beneficiilor migrației și aportul pentru dezvoltare, atenuarea efectelor negative ale migrației de muncă, în special, pentru persoanele înalt calificate, facilitând migrația circulară, revenirea și reintegrarea acestor persoane. Parteneriatul include, de asemenea, inițiative bilaterale care favorizează transferul beneficiilor de securitate socială, programe durabile de reintegrare, schimb, instruire pentru munca temporară etc.<sup>48</sup>

Situația social-economică din Republica Moldova este una precară. Totodată efectele crizei economice mondiale se fac tot mai resimțite de populație și agenți economici. În acest sens, de către echipa Alianței pentru Integrare Europeană a fost elaborat Programul de guvernare „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, care oferă cadrul politicilor de guvernare a Republicii Moldova pentru perioada 2009-2013.

Prin prezentul program, Alianța pentru Integrare Europeană își asumă un set coerent de politici publice și măsuri de ajustare, corelate cu politica creditor-monetară și fiscal-bugetară, care să asigure stoparea declinului economic, relansarea creșterii economiei, crearea unui mediu investițional atractiv și predictibil, o evoluție favorabilă a economiei și a pieței muncii, creșterea nivelului de trai și calității vieții cetățenilor.

Programul urmărește crearea unui nivel înalt de bunăstare a cetățenilor Republicii Moldova, consolidarea statului de drept și integrarea europeană a țării. În ceea ce privește domeniul migrației, Programul prevede următoarele:<sup>49</sup>

- Promovarea participării active a femeii la luarea deciziei și în structurile de reprezentare publică;
- Excluderea stereotipurilor culturale și sociale privind rolul bărbaților și femeilor în societate;

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Programul de guvernare „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013, Chișinău, 2009.



- Promovarea unor modele pozitive care ar reflecta rolul femeii și bărbatului în societate în conformitate cu valorile democratice și ale egalității de gen;

- Eliminarea condițiilor discriminatorii față de femei pe piața muncii, în viața social-economică, culturală și politică;

- Armonizarea legislației naționale la principiile egalității de gen;

- Fortificarea mecanismului instituțional pentru promovarea egalității de gen la nivel central și local;

- Crearea sistemului de prevenire și combatere a violenței în familie, schimbul de date între autoritățile abilitate despre cazurile de violență în familie în cadrul unui sistem informațional comun, dezvoltarea serviciilor de asistență și reintegrare a victimelor violențelor în familie;

- Aplicarea eficientă a ordonanțelor de protecție de către organele de drept pentru protecția victimelor violenței în familie;

- Asigurarea accesului la servicii de asistență și reabilitarea victimelor violenței în familie prin susținerea dezvoltării serviciilor specializate la nivel comunitar și crearea unor noi centre de plasament pentru victimele violenței în familie și centre de asistență destinate agresorilor familiari;

- Dezvoltarea sistemului de consiliere juridică gratuită a victimelor violenței în familie;

- Asigurarea unui nivel profesional al specialiștilor implicați în cazurile de violență în familie: instruirea profesională și continuă a specialiștilor (introducerea unor cursuri specializate în universități și instruirea de reciclare a cadrelor);

- Promovarea educației non-violente și consolidarea capacităților sistemului școlar pentru detectarea și prevenirea timpurie a cazurilor de violență în familie;

- Atragerea la răspundere a angajatorilor pentru încălcarea egalității șanselor în câmpul muncii.

Începând cu data de 26 februarie 2010 a intrat în vigoare Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind micul trafic de frontieră, iar după 1 martie curent, solicitările privind eliberarea permiselor de mic trafic pot fi depuse la Secția consulară a Ambasadei României din Chișinău.<sup>50</sup>

Datorită semnării acestui Acord, rezidenții din zona de frontieră,<sup>51</sup> adică persoanele care locuiesc în

mod legal, de cel puțin 1 an, în zona de frontieră a statului unei Părți contractante și soțul/soția, copiii minori sau majori aflați în întreținere (inclusiv adoptați) ai acestora vor putea beneficia de trecerea frecventă a frontierei comune a statelor Părților contractante. Motivul pentru realizarea unor astfel de călătorii poate fi atât de ordin social, cultural, familial cât și economic, pentru o perioadă care să nu depășească 3 luni de ședere neîntreruptă calculată de la data trecerii frontierei. Semnarea acestui Acord demonstrează relațiile de bună vecinătate între state și va facilita libera circulație a cetățenilor Republicii Moldova și României contribuind la o migrație legală și controlată.

Un alt pas foarte important pentru Republica Moldova în domeniul migrației, care va permite cetățenilor noștri să circule nu doar liber dar și legal în spațiul european, astfel minimalizând numărul victimelor traficului de ființe umane este lansarea dialogului privind liberalizarea regimului de vize. În perioada 1-3 martie 2010 instituțiile naționale au dus discuții exploratorii cu membrii Misiunii Comisiei Europene pe marginea dialogului privind liberalizarea regimului de vize. În cadrul acestora s-a vorbit despre migrația ilegală și modalitățile de contracarare a acestui fenomen, inclusiv prin securizarea frontierelor.<sup>52</sup> Lansarea dialogului privind liberalizarea regimului de vize va avea loc la data de 15 iunie 2010, iar până atunci, Republica Moldova se angajează să accelereze implementarea condițiilor tehnice ale Comisiei Europene, ceea ce va permite Republicii Moldova să ajungă la un regim liberalizat de vize într-o perioadă mai scurtă, precum și ajustarea legislației naționale la aquis-ul comunitar.

La fel, un loc deosebit îl ocupă semnarea în următorii ani a Acordului de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. La 12 ianuarie 2010, la Chișinău, s-a desfășurat prima rundă de negocieri privind Acordul de asociere RM – UE.<sup>53</sup> După ședința în plen, negocierii s-au divizat în patru grupuri tematice de lucru, în cadrul acestora a fost examinată foaia de parcurs a negocierilor, ulterior urmând a fi formulate propuneri concrete și detaliate care vor fi discutate la următoarele runde

Republica Moldova. Orice parte a unei unități administrativ – teritoriale situată la mai mult de 30 km, dar la mai puțin de 50 km de linia de frontieră, este considerată ca aparținând zonei de frontieră.

<sup>50</sup> Detalii despre Acordul privind micul trafic la frontieră încheiat între România și Republica Moldova. 01.03.2010. [on-line]. <http://www.unimedia.md/?mod=news&id=17100> (citată 02.04.2010).

<sup>52</sup> Prim-ministrul Vlad FILAT a prezidat astăzi o ședință privind liberalizarea regimului de vize. Chișinău 23.02.2010. [on-line]. <http://gov.gov.md/md/comunicate/?nid=7555216&y=2010&m=02> (citată 20.04.2010).

<sup>51</sup> Potrivit Acordului citat, zona de frontieră cuprinde teritoriul statelor care nu depășește 30 km de la frontiera de stat și se află de o parte și de alta a frontierei de stat dintre România și

<sup>53</sup> La Chișinău, a fost dat startul negocierilor privind Acordul de asociere RM-UE. Chișinău, 12.01.2010. [on-line]. <http://www.mfa.gov.md/comunicate-presa-md/478780/> (citată 20.04.2010).

de negocieri și care vor da substanța propriu-zisă conținutului Acordului. Unul din segmentele de cooperare cu UE se va axa pe cooperarea în domeniul migrației, azilului, managementului frontierei, libertatea de circulație a persoanelor, Republica Moldova urmând să implementeze standardele internaționale în domeniul de referință.

La capitolul politici migraționale, pe teritoriul țării noastre, în cadrul Biroului migrație și azil al MAI al Republicii Moldova activează Direcția politici migraționale, care este o subdiviziune structurală a acesteia. Potrivit Regulamentului Direcției în cauză, Sarcinile principale ale Direcției sunt următoarele:<sup>54</sup>

- a) elaborarea și promovarea politicii migraționale;
- b) asigurarea asistenței juridice a activității Biroului migrație și azil;
- c) perfecționarea cadrului normativ în domeniul migrațiunii și azilului;
- d) contribuirea la armonizarea legislației naționale în domeniul migrațiunii și azilului la standardele internaționale;
- e) efectuarea analizelor, elaborarea studiilor și prognozelor în domeniul migrației și azilului;
- f) înaintarea propunerilor de soluționare a problemelor identificate în domeniul gestionării și controlului fenomenului migrațional;
- g) monitorizarea și analiza respectării legislației în domeniul migrațiunii și azilului și ale altor acte normative ce privesc problematica migrațională;
- h) conlucrarea cu subdiviziunile structurale ale Biroului, precum și cu alte subdiviziuni ale MAI în domeniul de competență și a altor probleme ce țin de activitatea Biroului;
- i) asigurarea respectării drepturilor omului în domeniul de activitate.<sup>55</sup>

Atribuțiile de bază ale Direcției se realizează de către Secția analiză și prognoză și Secția procese migraționale. În activitatea sa, *Secția analiză și prognoze* elaborează sau participă la elaborarea, în limita competenței, a proiectelor de acte normative de ajustare a legislației interne din domeniul migrațiunii și azilului la standardele internaționale; participă la elaborarea, în comun cu alte subdiviziuni structurale, a concepțiilor, politicilor, mecanismelor, programelor naționale de reglementare a proceselor migraționale, a azilului și regimului de ședere a cetățenilor străini și apatrizilor pe terito-

riul Republicii Moldova; participă, în limita competenței, în comun cu alte subdiviziuni structurale ale Biroului și subdiviziuni ale MAI la realizarea măsurilor din domeniul migrației și azilului, stipulate în strategiile, planurile și programele guvernamentale; monitorizează procesul de realizare și respectare a legislației în domeniul migrației și azilului; generalizează, în comun cu alte subdiviziuni structurale, practica aplicării legislației Republicii Moldova în domeniul migrației și azilului, elaborează propuneri privind perfecționarea ei și le prezintă spre examinare conducerii Biroului; efectuează studii și sinteze a legislației altor state în domeniul migrațional; participă, în comun cu alte subdiviziuni structurale ale Biroului la organizarea campaniilor informaționale, de publicitate și seminare instructive în scopul prevenirii migrației ilegale, traficului de ființe umane, asigurării respectării drepturilor omului, în general, și a solicitanților de azil și a migranților în special.

*Secția procese migraționale:* administrează și analizează datele personale și statistice referitoare la toate categoriile de migranți și coordonează activitățile similare ale subdiviziunilor structurale ale Biroului;<sup>56</sup> păstrează și completează, în colaborare cu alte organe ale administrației publice centrale, baza de date privind evidența cetățenilor străini și apatrizilor, aflați pe teritoriul Republicii Moldova; acumulează, păstrează, prelucrează, difuzează și face schimb de informații referitoare la procesele migraționale pe plan intern și extern; transmite și vizualizează în Registrul de stat al populației în modul stabilit de comun acord cu Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor informația inițială despre cetățenii străini și apatrizi, cu actualizarea ulterioară a acesteia; asigură accesul utilizatorilor interni și din exterior la datele privind fluxurile migraționale; asigură funcționarea mecanismelor regionale și internaționale de schimb de date în domeniul migrației, inclusiv elaborate și implementate de Organizația Internațională pentru Migrație, Organizația Internațională a Muncii, Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați, EUROSTAT, EURODAC<sup>57</sup> etc.; organizează activități de colectare a datelor statistice pentru Sistemul Informațional Integrat; analizează și structurează informațiile despre fluxurile migraționale și activitățile tangențiale acestora, parvenite din diferite instituții de stat și neguvernamentale; pregătește materiale analitice privind situația migrațională și

<sup>54</sup> Regulamentul Direcției politici migraționale a Biroului migrație și azil al MAI. [on-line]. [www.migratie.md/.../Regulament%20Directia%20politici%20migrationale.doc](http://www.migratie.md/.../Regulament%20Directia%20politici%20migrationale.doc) (citată 30 octombrie 2009).

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> EURODAC – Dactiloscopia Europeană – baza de date a amprentelor solicitanților de azil care trec frontiera ilegal în Europa.

prezintă conducerii Biroului viziunea dezvoltării acesteia în perspectiva imediată, de scurtă și de lungă durată în baza datelor și statisticilor, generate în Birou conform atribuțiilor funcționale, și a informațiilor, parvenite de la parteneri.<sup>58</sup>

Totodată, o Direcție cu aceeași denumire până în luna noiembrie 2009 activa în cadrul Ministerului Economiei al RM, după care a fost transferată la Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Atribuțiile acesteia sunt: elaborarea și coordonarea cu ANOFM propuneri privind perfecționarea legislației în domeniu; în colaborare cu ANOFM, promovarea politicilor privind protecția socială și juridică a lucrătorilor migranți; colaborarea cu autoritățile competente ale altor state în sfera migrației de muncă; elaborarea sau participarea la elaborarea de studii, sinteze, sondaje sociologice, analize și evaluări în domeniu; colaborarea și conlucrarea cu structurile internaționale și naționale în scopul eficientizării acțiunilor de reglementare a proceselor migrației de muncă; participarea la elaborarea și realizarea programelor care au scopul atragerii mijloacelor financiare câștigate peste hotare în dezvoltarea economiei naționale; urmărirea și participarea la acțiunile Organizației Internaționale pentru Migrație, Organizației Internaționale a Muncii, Consiliul Europei, structurilor specializate ale ONU, ce țin de reglementarea migrației de muncă.<sup>59</sup>

În vederea ameliorării politicii migraționale a Republicii Moldova propunem ca baza juridică a politicii respective sub aspect social-economic să fie realizată în conformitate cu strategiile recent adoptate și considerăm benefic stabilirea din partea statului nostru a unui dialog cu țările în care emigrează moldovenii, în scopul simplificării procedurii de legalizare al acestora. Totodată semnarea unui număr cât mai mare de acorduri bilaterale în domeniul migrației va avea o contribuție benefică atât cetățenilor Republicii Moldova peste hotare cât și cetățenilor străini pe teritoriul țării noastre.

### 3. Cooperarea Republicii Moldova în domeniul prevenirii traficului de ființe umane

Caracteristicile fundamentale ale traficului de ființe umane nu s-au schimbat în ultimii ani; victimele sunt recrutate din țări dezavantajate din punct de vedere economic și transportate către țări de destinație mai bogate sau către locuri unde se află cetățeni bogați ai țării de destinație.<sup>60</sup>

Formele de exploatare, de pe urma cărora sunt obținute profituri imense, sunt variate, însă toate au la bază exploatarea forțată și abuzul de ființe umane. Formele de exploatare au un spectru foarte larg; de la exploatarea sexuală sau a forței de muncă, comiterea de infracțiuni prin constrângere, donarea de organe, serviciu militar forțat și căsătorii aranjate.

Traficul în scopul exploatării sexuale rămâne cea mai mare și mai importantă categorie a infracțiunii din simplu motiv că va prezenta întotdeauna cea mai mare sursă de profit pentru traficanți, în timp ce alte forme de trafic, cum ar fi exploatarea forței de muncă, comiterea de infracțiuni și donarea de organe continuă să se extindă, este evident că exploatarea femeilor tinere și a copiilor în industria sexului din țările mai bogate este o sursă de bani mult mai generoasă decât exploatarea ființelor umane ca sclavi, sau pentru o singură plată, cum ar fi în cazul extirpării unui rinichi.<sup>61</sup>

La etapa actuală, traficul de ființe umane se prezintă drept una din cele mai stringente probleme, constituind o formă odioasă de sclavie. Traficul de ființe umane, îndeosebi de tinere, este prostituția forțată și imposibilitatea de a renunța, este munca impusă în condiții mizerabile și imposibilitatea de alegere; e controlul asupra vieții tinerilor. Așadar, traficul de ființe umane este încălcarea gravă a drepturilor omului declarate în Convențiile Internaționale, iar una din problemele majore existente în acest domeniu este faptul că pedepsele pentru trafic sunt mai ușoare în unele țări decât pedepsele pentru traficul de droguri.<sup>62</sup>

Țara noastră este și ea în ultimul deceniu grav lovită de acest fenomen. Din nefericire, cele mai afectate au devenit femeile, iar dintre acestea – o categorie cu totul vulnerabilă în fața crizei economice – femeile tinere. Traficul de ființe umane nu ține cont de vârstă, gen sau de hotare, este răspândit atât în statele dezvoltate, cât și cele în curs de dezvoltare. Victima acestei tragedii poate deveni fiecare dintre noi sau dintre persoanele apropiate nouă. Consecințele traficului sunt zguduitoare:<sup>63</sup>

- oricare victimă este expusă riscului de a se contamina cu HIV/SIDA;
- domnișoarele și doamnele tinere riscă de a deveni sterile;

nului existent în republica Moldova. [on-line]. [http://www.iabp-moldova.org/resources/\\_ref/Tatiana%20Busuncean\\_Cross%20Border%20Trafficking%20ro.pdf](http://www.iabp-moldova.org/resources/_ref/Tatiana%20Busuncean_Cross%20Border%20Trafficking%20ro.pdf) (citată 03.11.2009). p.4.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Traficul de ființe umane astăzi: un fenomen global. [on-line]. Chișinău, 2009. <http://www.migratie.md/interview/839/> (citată 24.10.2009).

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Direcția Politici Migraționale. [on-line]. Chișinău 2009. <http://www.mec.gov.md/sector/123/192> (citată 03.11.2009).

<sup>60</sup> Traficul transfrontalier cu persoane: Sugestii asupra fenome-

• victima poate deveni depresivă, având diverse profunde tulburări psihice, coșmaruri.

În plasa traficantilor nimeresc ușor domnișoarele ce au o mare dorință de a pleca peste hotare să lucreze, pentru un câștig mai mare. Metodele de exploatare sunt din cele mai diverse și mai crude. Scopul traficantilor este de a obține sume cât mai mari de bani din exploatarea victimelor pe o perioada cât mai îndelungată de timp.<sup>64</sup>

Spre regretul nostru, Republica Moldova, în pofida faptului că este o țară foarte mică, constituie unul dintre cei mai mari exportatori de ființe umane din Europa Occidentală. Conform datelor deținute de mai multe organizații internaționale, cele mai frecvente victime ale traficului de ființe umane sunt femeile.<sup>65</sup> Traficul de femei a căpătat amploare în Moldova începând cu anii 1994-1995, atunci când migrația ilegală provocată de criza economică și recesiunea în producție, inflația, creșterea numărului de șomeri, reducerea cheltuielilor în sfera socială au avut un impact dezastruos asupra dezvoltării situației privind migrația în Moldova, iar migrația ilegală a devenit un fenomen obișnuit și tolerat, fiind interpretat deseori drept unica soluție a sărăciei. Cert este faptul că noțiunea de „trafic” a apărut în legislația noastră abia în anul 2001. Deci, problema traficului evident că este prea mare pentru a fi ignorată. Interpolul îl califică drept „crima cu cea mai rapidă ascensiune” în lume. Națiunile Unite declară că traficul a devenit un business global cu o cifră de afaceri de 7 miliarde de dolari.<sup>66</sup>

Guvernul SUA estimează ca numărul anual al persoanelor traficate la ora actuală în lume este de aproximativ 4 mln., iar *National Geographic* apreciază că bilanțul internațional al acestui fenomen ar putea fi de aproape 27 mln. „Majoritatea acestor femei provin din țări devastate din punct de vedere economic, țări ale fostei Uniuni Sovietice sau Europei de Est. De regulă, ele sunt atrase cu promisiuni despre un serviciu bine plătit care ar putea sa le asigure un viitor bun. Traficul de femei este, în particular, o afacere profitabilă pentru comercianții de sclave. În total, traficul de ființe umane aduce proprietarilor de sclave moderne, conform estimărilor Națiunilor Unite, câștiguri anuale de la 7 până

la 10 mlrd. dolari. Majoritatea traficantilor sunt asociați cu syndicatele criminale și folosesc acești bani pentru a cumpăra arme și droguri.<sup>67</sup>

În multe dintre țările în care comerțul cu sclave are dimensiunile cele mai grave, precum Republica Moldova, un stat pustiit, din punct de vedere economic, unde se estimează că 10% din populația feminină se află în robie sexuală, responsabilii oficiali cooperează cu comercianții de sclave. Legislația nu este dură și, în multe cazuri, femeile sunt cele care ajung să fie pedepsite și întemnițate, afirmă responsabilii de la Departamentul de Stat al SUA.<sup>68</sup>

Examinând traficul de femei vom observa că acesta cuprinde fete cu vârsta între 18-45 ani. Grupuri de femei avocate au exercitat presiuni asupra Congresului SUA, care a fost determinat să adopte în anul 2000, Legea cu privire la protecția Victimelor Traficului, care solicită evaluări anuale ale eforturilor pe care le depun guvernele străine pentru combaterea traficului și instituirea sancțiunilor economice împotriva celor care nu fac acest lucru.<sup>69</sup> Una dintre cele mai practicabile metode de combatere a traficului de ființe umane este informarea. În scopul acesta au apărut ONG-uri și multe centre, care au menirea de a merge în fiecare sat și în fiecare școală pentru a face cunoștință tinerei generații cu marea problemă cu care se confruntă întreaga societate. Foarte frecvent sunt utilizate liniile telefonice, care tot sunt destinate pentru a informa persoanele cointeresate de această problemă. Potrivit raporturilor de activitate efectuate de către Centrul pentru prevenirea traficului de femei, din anul 2003 până în prezent peste 8 mii de persoane au beneficiat de consultații juridice și informații de suport oferite de juriști specializați pe problema traficului.<sup>70</sup>

Infrațiunea de trafic de ființe umane se comite în concurs cu alte infrațiuni cum ar fi: răpirea unei persoane, sclavia și condițiile similare sclaviei, munca forțată, proxenetismul și altele. Aceste infrațiuni sunt destul de periculoase pentru capacitatea economică și politică a statului, știrbează în mod substanțial autoritatea statului și a populației Republicii Moldova.

Motivele comiterii traficului de ființe umane sunt în cea mai mare măsură următoarele: lipsa locurilor de muncă și salariile mici. În scopul căutării unui loc de muncă, indiferent de domeniul de activitate sau

<sup>64</sup> Ibidem. Traficul transfrontalier cu persoane: Sugestii asupra fenomenului existent în republica Moldova. [on-line]. [http://www.iabp-moldova.org/resources/\\_ref/Tatiana%20Busuncian\\_Cross%20Border%20Trafficking%20ro.pdf](http://www.iabp-moldova.org/resources/_ref/Tatiana%20Busuncian_Cross%20Border%20Trafficking%20ro.pdf) (citată 03.11.2009).

<sup>65</sup> Traficul de ființe umane, evoluția și metodele de combatere ale acestuia. [on-line]. <http://www.migratie.md/interview/837/> (citată 24.10.2009).

<sup>66</sup> Fiecare a zecea moldoveancă se află în robie sexuală. În: „Fără Tabu”, nr. 25, [on-line]. Chișinău, noiembrie 2003. <http://www.migratie.md/interview/760/> (citată 24.10.2009).

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibidem. Traficul de ființe umane, evoluția și metodele de combatere ale acestuia. [on-line]. <http://www.migratie.md/interview/837/> (citată 24.10.2009).

<sup>70</sup> Consultații juridice prin intermediul liniei telefonice și la oficiu. [on-line]. <http://www.antitrafic.md/index.php?cmp=3> (citată 26.01.2010).

profesia posedată, persoanele adulte, iar uneori și familii întregi pleacă peste hotare. Unii din ei reușesc să se angajeze pentru un salariu formal și neînsemnat, dar majoritatea devin victime ale traficantilor, îndeplinind indicațiile criminale ale acestora.<sup>71</sup>

Conform Centrului de Prevenire a Traficului de femei din municipiul Chișinău, fenomenul traficului în Moldova nu scade deoarece mai sunt tineri care doresc să migreze și sunt gata să accepte riscurile. Reacționând la aceste schimbări, agențiile care oferă angajarea în câmpul muncii peste hotare au început să prezinte certificatele de înregistrare și funcționare organelor abilitate și să încheie contracte cu clienții lor.<sup>72</sup>

În raportul anual privind traficul de ființe umane prezentat de Departamentul de Stat al SUA și publicat pe site-ul Ambasadei SUA la Chișinău în anul 2003, Republica Moldova este una din principalele surse ale traficului de ființe umane în Balcani (Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Albania, Serbia-Muntegru și Kosovo). Copii și femei din Republica Moldova sunt traficați și în alte state europene (Italia, Franța, Portugalia, Germania, România, Bulgaria, Ungaria, Slovenia, Cehia, Polonia, Grecia, Cipru și Turcia), dar și în țările Orientului Apropiat și Mijlociu (Libia, Israel, Emiratele Arabe Unite, Pakistan și Afganistan). Potrivit raportului, în anul 2003 au fost descoperite două filiere noi de trafic de ființe umane: una aflându-se în Israel, prin Moscova și Egipt; iar a doua în Japonia.

În raport se menționează că bărbați și copii originari din Moldova sunt traficați în Rusia și statele vecine ca forță de muncă ieftină și pentru cerșit forțat. În același timp, Moldova este o țară de tranzit pentru victimele traficului care provin din Ucraina și România. La fel se atrage atenția asupra faptului că în pofida faptului că a fost creat un grup de lucru național și elaborată o strategie de combatere a traficului de ființe umane, implementarea acesteia este aproape imposibilă, din cauza nivelului ridicat al corupției și al resurselor financiare limitate. Activitățile de combatere a fenomenului și de susținere a victimelor sunt întreprinse în special de către organizații internaționale, finanțate din străinătate și ONG-uri, fără nici un suport din partea Guvernului.<sup>73</sup>

Organizația Internațională pentru Migrație susține că traficul de ființe umane nu trebuie tratat

ca un fenomen separat. Experții Organizației susțin că oamenii vor fi supuși riscurilor de trafic uman atâta timp cât vor exista sărăcia și corupția.

Potrivit Organizației Internaționale pentru Migrație, Moldova a făcut deja pași semnificativi în direcția combaterii fenomenului traficului de ființe umane, dar trebuie să-și mai consolideze eforturile pentru a preveni apariția cazurilor de acest gen. După părerea experților, factori aliații care destabilizează eforturile sunt violența în familie, sărăcia și corupția.

Un mecanism de prevenire și combatere a fenomenului traficului de ființe umane a început să funcționeze în Moldova din anul 2006, după adoptarea la nivel național a Strategiei Naționale de Referire. Strategia sau mecanismul național de referire reprezintă un cadru de cooperare între structurile de stat și societatea civilă care are ca scop protecția și asistența persoanelor victime ale traficului de ființe umane. După doi ani de funcționare a Strategiei, 217 persoane au fost asistate, dintre care 108 au fost victimele repatriate, iar 109 – persoanele potențial supuse riscurilor de trafic.<sup>74</sup>

La data de 18 martie 2009, Valeriu Hâncu, directorul Centrului pentru combaterea traficului de ființe umane (CCTP), susținut de către reprezentantul Procuraturii Generale, Eduard Bulat, a declarat: „În prezent se atestă o transformare a conținutului infracțional, în urma căruia, fostele victime devin organizatori ai traficului de ființe umane, iar CCTP va cuprinde o nouă direcție de activitate în contracararea acestui flagel”.<sup>75</sup> Reprezentantul Procuraturii Generale a accentuat în cadrul ședinței Comitetului Național pentru combaterea traficului de ființe umane că se înregistrează o tendință infracțională nouă – preluarea de către victime a rolului de proxenet. În cadrul aceleiași ședințe s-a menționat că pe parcursul anului 2008 Moldova a înregistrat o diminuare cu 14,3 la sută a numărului infracțiunilor legate de traficul de ființe umane.

În nouă luni ale anului curent, în Republica Moldova au fost înregistrate 404 infracțiuni legate de traficul de ființe umane. Potrivit Serviciului de presă al Procuraturii Generale, din numărul total al acestor infracțiuni, 160 se referă la traficul de ființe umane, și anume:<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Motivele comiterii traficului de ființe umane. [on-line]. <http://www.antitraffic.md/pubs.php> (citată 24.10.2009).

<sup>73</sup> Republica Moldova este una din principalele surse de trafic cu ființe umane în Balcani, nr. 3, [on-line]. Chișinău, 8 septembrie 2003. <http://www.migratie.md/interview/788/> (citată 24.10.2009).

<sup>74</sup> Organizația Internațională pentru Migrație susține că traficul de ființe umane nu trebuie tratat ca un fenomen separat. [on-line]. Chișinău, 21 octombrie 2008. <http://www.omg.md/Content.aspx?id=419&lang=1> (citată 22.10.2009).

<sup>75</sup> Fenomenul traficului de persoane se reprofilează, susțin reprezentanții organelor de drept. [on-line]. Chișinău, 18 martie 2009. <http://www.omg.md/Content.aspx?id=2149&lang=1> (citată 22.10.2009).

<sup>76</sup> MOLDPRES. În Republica Moldova au fost înregistrate 404

- 116 – la proxenetism ;
- 82 – organizarea migrației ilegale ;
- 31 – trafic de copii și;
- 15 – scoaterea ilegală a copiilor din țară.

În perioada respectivă 235 de cauze penale au fost examinate în fond și expediate în instanța de judecată, cele mai multe, 78 la număr, referindu-se la infracțiunile ce țin de traficul de ființe umane. Conform datelor Procuraturii Generale, din luna ianuarie până în septembrie 2009, instanțele de judecată au finalizat examinarea a 153 cauze penale din categoria traficului de ființe umane, în privința a 188 inculpați, dintre care 170 au fost condamnați, notează MOLDPRES.<sup>77</sup>

Termenul de desfășurare a urmăririi penale pe cauzele de trafic de ființe umane în care victimele sunt reprezentate de juriștii Centrului de Prevenire a Traficului de Femei, durează, în mediu, 6 luni. În cel mai dese cazuri, desfășurarea urmăririi penale de lungă durată se datorează eschivării traficanților de la organele de ocrotire a normelor de drept, anunțarea acestora în căutare sau imposibilității depistării identității infractorilor implicați în procesul de trafic de ființe umane în scopul exploatarei. În instanța de judecată, termenul mediu de examinare în fond, apel și recurs, este de un an de zile. Cele mai îndelungate procese se desfășoară în privința traficanților cetățeni ai altor state, din motivul imposibilității asigurării inculpatului cu translator.<sup>78</sup>

Una din acțiunile procesuale, la care juriștii CPTF se opun în faza de urmărire penală, este confruntarea dintre victime și traficanți.<sup>79</sup> În marea majoritate a cazurilor, traficanții nu-și recunosc vinovăția în comiterea infracțiunilor de trafic. În asemenea împrejurări, nu persistă nici un temei pentru efectuare confruntării, mai mult ca atât, victima este supusă în mod direct unui pericol real și, în cele mai dese cazuri, în urma confruntărilor ea renunță deja colaborarea ulterioară cu organele de drept, din frica pentru ele și rudele lor.

Un alt aspect important legat de securitatea victimei și disponibilitatea acesteia de a coopera cu organele de drept este legat de expunerea victimei în fața traficantului în cursul urmăririi penale, la acțiunea procesuală de prezentare spre recunoaștere

în mod deschis. Astfel, în cauzele penale la care au participat juriștii CPTF, s-a calculat numărul de întâlniri pe care organul de urmărire penală le-a organizat între victime și traficanți. La efectuarea acestei analize s-a ținut cont de prezentările traficanților spre recunoaștere către victime desfășurate pe viu, de interceptarea comunicărilor directe dintre victime și traficanți și confruntările dintre ei. Astfel, s-a constatat că fiecare a doua victimă este pusă față în față cu traficantul la inițiativa organelor de drept. Mai mult ca atât, din victimele pe care organul de urmărire penală le supune întrevederilor directe cu traficanții, 30% se întâlnesc cu ei de 2 ori, 15% – de 3 ori.<sup>80</sup>

În același context, către luna noiembrie 2009, angajații Centrului pentru combaterea traficului de ființe umane (CCTP) din cadrul MAI au documentat 63 de cazuri privind migrația ilegală și 32 cazuri de trafic de ființe umane.<sup>81</sup> Potrivit Centrului de presă al MAI, în perioada de referință a fost anihilată activitatea a 12 filiere privind migrația ilegală, iar numărul victimelor, care au avut de suferit de pe urma acțiunilor ilegale ale suspecților, depășește 150 de persoane. În dependență de caz, pentru infracțiuni de acest tip („organizarea migrațiunii ilegale”), pentru persoana culpabilă de comiterea unei asemenea infracțiuni se prevede privațiune de libertate pe un termen de la 5 la 7 ani.

Succesele înregistrate de Republica Moldova la acest capitol au fost menționate și de Organizația Internațională pentru Migrație, care susține că autoritățile moldovenești depun eforturi considerabile în combaterea acestui flagel.

Totodată, la finele anului 2008 Congresul SUA a avansat Republica Moldova în categoria țărilor care întreprind toate măsurile pentru combaterea traficului de ființe umane. Autoritățile de la Washington au declarat, atunci, că Republica Moldova a întreprins pași pozitivi în combaterea traficului de ființe umane pe parcursul anului 2008.<sup>82</sup> A sporit numărul investigațiilor cazurilor de trafic, au fost angajați asistenți sociali ca să lucreze cu păturile vulnerabile ale populației. De asemenea, a fost salută implementarea programului-pilot de acordare a unor servicii de protecție victimelor traficului. Anterior, Congresul SUA poziționa Republica Moldova în categoria a treia, care arată că Guvernul nu a întrunit

infracțiuni legate de traficul de ființe umane, Chișinău, 26 octombrie 2009. [on-line]. <http://www.moldpres.md/> (citată 26.10.2009).

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Termenul de desfășurare a urmăririi penale și examinării în instanța de judecată a cauzelor penale de TFU. Statistici. [on-line]. <http://www.antitraffic.md/index.php?cmp=3> (citată 26.01.2010).

<sup>79</sup> Siguranța și securitatea victimei în cadrul desfășurării proceselor penale, Statistici. [on-line]. <http://www.antitraffic.md/index.php?cmp=3> (citată 26.01.2010).

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> MOLDPRES. Organizarea migrațiunii ilegale. Chișinău, 31 octombrie 2009. [on-line]. <http://www.moldpres.md/> (citată 31.10.2009).

<sup>82</sup> Congresul SUA va avansa Republica Moldova în categoria țărilor care luptă cu traficul de persoane. [on-line]. Chișinău, 22 octombrie 2008. <http://www.omg.md/Content.aspx?id=426&lang=1> (citată 22.10.2009).

standardele minime pentru eliminarea traficului de ființe umane.<sup>83</sup>

În vederea executării combaterii traficului de ființe umane de către Ministerul Afacerilor Interne au fost întreprinse un șir de activități direcționate spre ridicarea eficienței luptei contra fenomenului traficului ilicit de ființe umane.

Pe parcursul ultimilor ani poliția a fost nevoită să-și adapteze metodele și procedeele specifice de muncă în raport de evoluția total diferită și multi-dimensională a infracționalității, potrivit mutațiilor apărute în viața economico – socială a țării.<sup>84</sup>

Astfel pe fondul unor neajunsuri existente au apărut noi forme de manifestări criminale, una dintre care fiind și traficul ilicit de ființe umane, care a afectat întreaga societate. Studiile efectuate de către Ministerul Afacerilor Interne demonstrează, că acest fenomen este favorizat de următoarele procese negative:

- instabilitatea economică;
- imposibilitatea angajării populației și în special a tineretului în câmpul muncii cu scopul obținerii unui câștig legal;
- distrugerea mecanismului educațional;
- creșterea șomajului, adâncirea sărăciei, deformările în relațiile umane, spirituale și morale.

În vederea acumulării experienței în lupta contra traficului ilicit de persoane a fost studiată legislația altor țări în domeniul combaterii traficului de ființe umane și exploatării prostituției semenilor în care s-a stabilit, că această problemă în majoritatea țărilor și-a găsit oglindire în prevederile legislației penale. Analizând opinia Procuraturii Generale și a organelor cointeresate s-a stabilit, că este necesar de a perfecta prevederile existente ale Codului penal privind infracțiunile vizate doar cu unele noțiuni, care ar permite acoperirea totală a acestui compartiment în baza experienței altor țări, și nu elaborarea unei legi organice.<sup>85</sup>

În scopul combaterii șederii ilegale a străinilor în cadrul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova activează Direcția de combatere a șederii ilegale a străinilor a Biroului migrație și azil. Această Direcție are competență de organ de urmărire penală, abilitată de a desfășura măsuri operative de investigații, specializată în exercitarea atribuțiilor cu privire la combaterea șederii și migrației ilegale, depistarea, documentarea și atragerea la răspundere a persoanelor care încalcă Regulile de ședere a cetățenilor străini și apatrizilor în Republica Moldova, emiterea deciziilor privind reducerea termenului de ședere și întocmirea materialelor de expulzare a cetățenilor străini sau apatrizilor din Republica Moldova, reținerea și deținerea în localuri special stabilite a persoanelor care au intrat clandestin, se află ilegal și sunt supuse procedurii de expulzare, escortarea și asigurarea scoaterii lor forțate de pe teritoriul Republicii Moldova, organizarea prevenirii și descoperirii infracțiunilor în domeniul migrației ilegale, cu caracter transnațional, infracțiunilor comise de către cetățenii străini și împotriva acestora, altor delictive ce violează ordinea de drept și ordinea publică. La fel efectuează urmărirea neconținută asupra situației operative în domeniul migrației și criminalității legate de cetățenii străini și apatrizi, în scopul reacționării adecvate și oportune asupra fenomenului infracțional; totodată, studiază și generalizează cauzele și condițiile, care au determinat sau au favorizat săvârșirea infracțiunilor ce țin de migrația ilegală, comise de către cetățenii străini și apatrizi și împotriva acestora.

Direcția, în activitatea sa se conduce de prevederile Constituției Republicii Moldova, Legea cu privire la Poliție, actele normative ale MAI, acordurile, convențiile și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, bazându-se pe principiile egalității în fața legii și echității sociale, indiferent de origine, naționalitate, limbă, rasă, gen, vârstă, studii, funcție, confesiune religioasă, concepții politice, cetățenie, precum și pe respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.<sup>86</sup>

Activitatea Direcției este organizată și se efectuează în conformitate cu planurile măsurilor organizatorice de bază ale MAI și BMA, în baza evoluției stării criminogene și analizei situației operative în domeniul respectării regimului de ședere a cetățenilor străini, combaterii migrației ilegale, altor crime comise de cetățenii străini.<sup>87</sup>

Direcția este compusă structural din două secții:

- Secția de combatere a migrației ilegale;
- Secția investigații și expulzare.

Fenomenul examinat duce la scăderea bruscă a populației autohtone, care contribuie în măsură directă la dispariția fondului genetic național și drept consecință la dispariția populației naționale de pe teritoriul statului, fapt care va condiționa dispariția statului ca subiect unic și integrat al dreptului internațional.

<sup>83</sup> OIM: Republica Moldova a înregistrat succese la capitalul combaterii traficului de ființe umane. [on-line]. Chișinău, 17 martie 2009. <http://www.omg.md/Content.aspx?id=2131&lang=1> (cit. 22.10.2009).

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Direcția de combatere a șederii ilegale a străinilor [on-line]. [http://www.migratie.md/about/moldova/dept/about/structure\\_BMA/](http://www.migratie.md/about/moldova/dept/about/structure_BMA/) (cit. 24.10.2009).

<sup>87</sup> Ibidem.

Un pas deosebit de important pentru Republicii Moldova în privința luptei cu traficul de ființe umane îl constituie semnarea la data de 10 octombrie 2007, la Bruxelles a *Acordului între Comunitatea Europeană și Republica Moldova privind facilitarea eliberării vizelor și a Acordului între Comunitatea Europeană și Republica Moldova privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală*.<sup>88</sup> Acordurile au fost semnate la o zi după ce decizia a fost adoptată de către Consiliu, pentru a asigura intrarea în vigoare a ambelor acorduri până la 1 ianuarie 2008, precum s-a convenit reciproc între UE și Republica Moldova. Semnarea acestor documente reprezintă un pas semnificativ în realizarea politicii comunitare în apropierea Republicii Moldova de UE. Acest lucru a fost demonstrat prin poziția constructivă și capacitatea RM de a negocia într-o perioadă relativ scurtă aceste două acorduri, care prevăd atât simplificarea călătoriilor pentru cetățenii moldoveni de bună credință, evitând procedurile birocratice, cât și măsuri pentru consolidarea cooperării în combaterea migrației ilegale și asigurarea securității comune.

Acordurile au scopul simplificării călătoriilor cetățenilor Moldovei, în particular ale celor care călătoresc frecvent, obținerii vizelor de ședere de scurtă durată în UE, concomitent specificând reguli clare pentru combaterea migrației ilegale.<sup>89</sup> Acordul de Facilitare a Vizelor prevede eliberarea vizei în maximum 10 zile pentru toți cetățenii Moldovei, perioadă care poate fi extinsă până la 30 de zile și doar în două zile în regim de urgență. Acordul oferă posibilitatea menținerii prețului pentru viză de 35 Euro în loc de 60 Euro. Totodată, pentru anumite categorii de persoane precum oameni de afaceri, studenți, jurnaliști, copiii mai mici de 18 ani, pensionari, șoferi internaționali documentele necesare solicitate pentru cererea de viză sunt simplificate și viza se acordă gratis.

Acordul privind readmiterea persoanelor cu ședere ilegală stabilește obligațiile și procedurile ce urmează a fi asumate de către Republica Moldova și statele membre ale UE în cazul readmiterii persoanelor cu ședere ilegală pe teritoriul statelor Părților Contractante. În acest context, acordul se referă nu doar la naționali ambelor părți contractante, ci și la toți cetățenii statelor terțe sau persoanele apatride care nu respectă sau încetează să respecte condițiile în vigoare privind intrarea, prezența sau reședința

pe teritoriul statului solicitant, cu condiția că pot fi prezentate probe documentare de legătură clară cu statul solicitat (de exemplu viză sau permis de reședință). Acordul privind readmiterea persoanelor cu ședere ilegală asigură respectarea deplină a drepturilor, precum este prevăzut în Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. Astfel, începând cu data de 1 ianuarie 2007, cetățenii UE pot călători către Republica Moldova fără vize.<sup>90</sup>

Implementarea efectivă a Acordurilor de facilitare a eliberării vizei și de readmisie va asigura o gestionare mai bună a fluxurilor de migrație între Republica Moldova și Statele Membre ale UE și va oferi posibilitatea de a preconiza un dialog structurat către regimul de călătorie liber de vize pentru cetățenii moldoveni, astfel de perspectivă a fost recunoscută în Acord pentru Republica Moldova de către UE. În acest context, Moldova este încurajată să continue reformele în domeniul libertății justiției și securității, precum consolidarea supremației legii, combaterea corupției și creșterea capacității sale administrative în controlul frontierelor și securitatea documentelor prin introducerea datelor biometrice.

În scopul ameliorării situației create pe teritoriul național al Republicii Moldova în legătură cu parvenirea situației și apariția fenomenului de trafic de ființe umane cât și a altor infracțiuni adiacente comise în tangență cu acest flagel considerăm necesar a înainta următoarele propuneri:<sup>91</sup>

1. Reexaminarea cadrului legislativ și celui normativ dispozitiv existent în domeniul prevenirii, combaterii fenomenului de trafic de ființe umane și altor infracțiuni adiacente comise în legătură cu existența acestui flagel.<sup>92</sup>

2. Adoptarea unui proiect de lege organică națională separată orientată spre aplicarea măsurilor legale din partea organelor statale centralizate de control orientate asupra prevenirii, combaterii fenomenului traficului de ființe umane, cât și a readopțării la nivel normal de trai al victimelor acestuia.

3. Instalarea în punctele de control și trecere a frontierei de stat a mijloacelor tehnice sofisticate.<sup>93</sup>

#### 4. Concluzii

Republica Moldova este o țară de origine, de destinație și tranzit a migranților. În acest sens, la soluționarea multiplelor probleme legate de migrație este absolut necesară:

– un studiu și o analiză minuțioasă a situației;

<sup>88</sup> La Bruxelles au fost semnate Acordurile de facilitare a regimului de vize și readmisie pentru moldoveni. [on-line]. <http://www.moldova.md/md/news/1211/1/2649/> (citat 20.04.2010).

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem.



- perfecționarea cadrului legal și întărirea capacităților funcționale a organelor guvernamentale specializate;
- antrenarea activă a societății civile în rezolvarea acestor probleme;
- înăsprirea pedepselor și mărirea amenzilor pentru orice tip de infracțiune legat de traficul de ființe umane și migrația ilegală;
- sensibilizarea părților la proiectele tratatelor bilaterale în domeniul migrației întru finalizarea procedurilor interne necesare intrării în vigoare a acestora în scopul aplicării lor în practică;
- formarea unui studiu politic favorabil pentru crearea inițiativei legislative în adoptarea noilor acte legislative în domeniu

### Bibliografie

1. Alba J. Efectos económicos de las migraciones internacionales. În: Revista Labirinto, 2003, nr. 15, p.27.
2. Arango J. Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales. În: Revista de Occidente. 2003, nr.287, p.5-21.
3. Argerey Vilar P., Estévez Mendoza L. și alții, El fenómeno de la inmigración en Europa, perspectivas jurídicas y económicas. Madrid: Dykinson, 2005, 345 p.
4. Blanco C. Las filosofías de la integración ente las nuevas pautas migratorias y la evolución del fenómeno migratorio. México: Civicas, 1992, 244 p.
5. Borjas G. The economics of migration. Tennessee: Nashville. În: Journal of Economic Literature, decembrie 1994, vol. 23, 327 p.
6. Brettler B. Migration theory: Talking across disciplines. Londra: Routledge, 2000, 328 p.
7. Burian Cristina. La migración y el estatuto jurídico del extranjero en el derecho internacional público. Chișinău :CEP USM, 2010, 176 p.
8. Burian Cristina, Sergiu Bivol. Condiția juridică a străinului. // „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, nr. 1-2, 2007, p. 77-80.
9. Burian Cristina. La migración, la emigración y la inmigración humana. // „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, nr. 3-4, 2007, p. 81-85.
10. Burian Cristina. El fenómeno de la migración internacional en el mundo contemporaneo. // „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, nr. 3, 2008, p. 55-58.
11. Burian Cristina. Nacionalidad y ciudadanía: problemas conceptuales y adquisición de la nacionalidad en España y en la República de Moldavia (Estudio comparativo entre la legislación española y moldava). // „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, nr. 1, 2009, p. 42-46.
12. Burian Cristina. La aparición y la evolución del fenómeno de la migración y el marco jurídico europeo. // „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, nr. 2, 2009, p. 65-76.
13. Burian Cristina. Fenomenul migrației în Europa, perspective juridice și economice. // „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, nr. 4, 2009, p. 84-93.
14. Burian Cristina. Apariția și evoluția fenomenului migrației și regelementarea juridică a acestuia în dreptul internațional public. // „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, nr. 3, 2009, p. 77-84.
15. Burian Cristina. Migracion internacional y desarrollo. // „Edificarea statului de drept și punerea în valoare a patrimoniului cultural și istoric al Moldovei în contextul integrării europene”. Materialele Conferinței internaționale anuale a tinerilor cercetători (Ediția a II-a, Chișinău, 28 martie 2008). Chișinău: Tipogr. „Business Elita”, 2009, 227 p., pp. 44-47.
16. Burian Cristina. Cauzele și factorii determinativi al migrațiilor internaționale. // „Republica Moldova în contextul geopolitic contemporan și probleme actuale ale edificării statului de drept în Republica Moldova din perspectivele integrării europene”. Materialele Conferinței științifice internaționale anuale a tinerilor cercetători. Ediția a III-a, 28 martie 2009, Chișinău / col. de red.: Alexandru Burian (red-șef), Andrei Smochină, Valeriu Cușnir. Chișinău: Inst. De Istorie, Stat și Drept, 2010 (CEP USM), 368 p., pp. 15-22.
17. Cachon K. Historia de las migraciones internacionales, aparición y evolución. Málaga: ETHAS, 1998, 150p.
18. Cucoș D. Reglementarea migrației și a luptei împotriva traficului de ființe umane în context migraționist la hotarul moldo-român. (în limba engleză). // „Revista Moldovenească de drept Internațional și Relații Internaționale”, Chișinău, nr.3, 2008, p. 20-27.
19. Dolea I. Acte internaționale, naționale și bune practici în domeniul detenției migranților ilegali. OIM în Moldova, Chișinău 2008, 98 p.
20. Lorca A. Inmigración en las fronteras de la Unión Europea. Madrid: Encuentro, 2004, 130 p.
21. Massez D.S., Arango L., și Hugo G. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. In: Population and development Review. 1993, nr. 9, p. 431-466.

22. „Migration in Europe: Lessons from the Past” [on-line]. 2005. [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundarmi/movement/studies](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundarmi/movement/studies) (citat 01.06.2009).

23. Moșneaga V. Politica migraționistă a Republicii Moldova: etapa actuală. // *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*. Nr.2 (XLV), 2009. Chișinău: CEP USM, 2009, p.21-30.

24. Moșneaga V. Migrațiile în/din Republica Moldova: proces și reglarea (primul deceniu). Populația Republicii Moldova în contextul migrațiilor internaționale. Vol.I. Iași: Pan-Europe, 2006, p.248-300.

25. Națiunile Unite. *Migración internacional y desarrollo*. Raport succint. New York: Națiunile Unite, 1997, 86 p.

26. Schulte B. *Treatment of third Country Nationals in European Community Law, The Status Quo*. Munchen: Max Planck Insitut fur Ausländisches und Internationales Sozial Recht, 1998, 388 p.

27. Streeten P. *Integration, Interdependence and Globalization, Finances and Developpement*. Vol. 36, nr. 4, august 2007, 210 p.

28. Tapinos G. *Inmigración e integración en la Europa*. Barcelona: Itinera Libros, Fundación paulino Torras Doménech, 2000, 228 p.

29. Vilar P., Mendoza L. și alții. *El fenómeno de la inmigración en Europa, perspectivas jurídicas y económicas*. Madrid: Dikinson, 2005, 436 p.

30. Zimmermann K. F. *Algunas lecciones generales sobre el problema europeo de las migraciones*. În: *Revista Institutului de Studii Economice*, 1994, nr. 4, p.3-32.

**Copyright©Cristina BURIAN, 2010.**

## THE INTERNATIONAL CONVENTION ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ALL MIGRANT WORKERS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES: A NEW HUMAN RIGHTS INSTRUMENT

Diana CUCOȘ\*

### CONVENȚIA INTERNAȚIONALĂ CU PRIVIRE LA PROTECȚIA DREPTURILOR TUTUROR MUNCITORILOR MIGRANȚI ȘI ALE MEMBRILOR FAMILIILOR ACESTORA: UN NOU INSTRUMENT AL DREPTURILOR OMULUI

*Convenția internațională cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora (Convenție) reprezintă un nou instrument al drepturilor omului. Acest articol prezintă istoricul apariției Convenției, analizează scopul și structura acesteia, prezintă locul Convenției în contextul principalelor instrumente ale drepturilor omului, precum și analizează obstacolele juridice, economice și politice de ratificare ale Convenției.*

*Convenția reprezintă prima codificare universală a drepturilor muncitorilor migranți și ale membrilor familiilor acestora, astfel accentuându-se legătura dintre migrație și drepturile omului. Textul Convenției evidențiază că muncitori migranți sunt ființe umane care au familii, și indiferent de statutul acestora, ei trebuie să se bucure de drepturile fundamentale ale omului, iar statutul legal al muncitorilor oferindu-le drepturi adiționale.*

*Ratificarea Convenției reprezintă un pas important spre eliminarea abuzului și exploatării migranților. Convenția încurajează statele să-și racordeze legislațiile naționale cu standardele Organizației Națiunilor Unite, iar în situații de viduri legislative, ea reprezintă un garant al unui nivel minim de protecție a muncitorilor migranți.*

### МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ВСЕХ РАБОЧИХ МИГРАНТОВ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ: НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

*Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей является новым инструментом в области защиты прав человека. В статье проводится анализ содержания основных положений Конвенции, акцентируется внимание на целях, структуре, роли и месте Конвенции в контексте основных инструментов в области прав человека, а также рассматриваются трудности юридического, экономического и политического характера, препятствующие процессу ратификации конвенции.*

*Конвенция представляет первую универсальную кодификацию прав трудящихся мигрантов и членов их семей, акцентируя, таким образом, внимание на связи миграции с правами человека.*

*Положения Конвенции сводятся к тому, что мигранты являются людьми, у которых есть семьи, и независимо от их статуса, они должны пользоваться основными правами человека, при этом законный статус мигрантов предоставляет им дополнительные права.*

*Ратификация Конвенции представляет собой серьёзный шаг к устранению насилия и эксплуатации мигрантов. Конвенция содействует приведению национальных правовых систем к стандартам Организации Объединённых Наций, а в ситуации отсутствия законодательства, она предоставляет гарантию на минимальный уровень защиты трудящихся и мигрантов.*

\* Diana CUCOȘ – candidate of judicial sciences, associate professor, Institute of History, State and Law of the Academy of Sciences of Moldova.

*«There are world organizations for trade, health, the environment, telecoms, food. There are two black holes in world governance: finance...and migration»*

Pascal Lamy, Director-General  
of the World Trade Organization

*“The problem is . . . not the lack of international standards, but the lack of political will to implement them”<sup>1</sup>*

Antoine Pécoud and Paul de Guchteneire,  
United Nations Educational, Scientific  
and Cultural Organization

## INTRODUCTION

The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW) represents a significant new human rights instrument focusing on the protection of migrant workers' rights. The United Nations estimates that 214 million people are currently living outside their countries of birth or citizenship. The International Labour Organization (ILO) identified that nearly half this number are economically active as migrant workers and together with their families they make up the majority of all international migrants<sup>2</sup>. Today, almost all countries are affected by the migration process, as origin, destination or transit countries, or even are all three. International migration has become a characteristic feature of the globalization process.

Migrant workers and members of their families are one of the most vulnerable groups in any society, especially migrants with irregular status<sup>3</sup>. To address the specific dangers that migrant workers and their families face and to grant efficient protection to this vulnerable group, it is important for state governments to ratify the ICRMW.

## THE HISTORY OF THE ICRMW

The protection of rights and interests of migrant workers in various contexts was in the attention of the United Nations and other institutions. In particular, efforts made by the ILO have a very long history. Thus, the ICRMW is the result of many years of discussions and recommendations on the topic of migrants' rights. After the alarm given by the Economic and Social Council regarding the illegal transportation of labour to some European countries and the continuation of exploitation of workers

from some African countries, in 1972, the United Nations (UN) first raised concern about the rights of migrant workers. In 1976, the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities adopted a report on the exploitation of labour through illicit and clandestine trafficking, which underlined two aspects to the problem: (1) the illicit and clandestine operations, and (2) the discriminatory treatment of migrant workers in host states. Additionally, the Sub-Commission recommended the drawing-up of a UN convention on the rights of migrant workers.

In 1978, the General Assembly of the UN adopted a Resolution calling for improvement in the situation of migrant workers<sup>4</sup>. The Resolution asked states to protect the fundamental human rights of the migrant workers and to increase the dissemination of information relating to them. Also in 1978 the Secretary General of the UN presented a report on the situation of migrant workers and their families<sup>5</sup>. The report stated that migrants benefit economically from migration, but “regardless of these advantages, the migrant worker is confronted with a series of problems affecting his adaptation to a new environment, new housing and working conditions, and new cultural value patterns and behaviour”<sup>6</sup>. Later UN prepared a report on the exploitation of undocumented migrant workers<sup>7</sup>. The above-mentioned documents led to a second General Assembly Resolution in 1979 that created a working group to “elaborated an international convention on the protection of the rights of all migrant workers and their families”<sup>8</sup>. On December 17, 1979, the Working Group took the decision to create a new and comprehensive instrument that would protect the special needs of migrant workers. The Resolution adopting the Convention reaffirms: “the permanent validity of the principles and standards set forth in the basic instruments regarding the international protection of human rights, in particular in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Human Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women...”<sup>9</sup>.

Mexico and Morocco were the main driving forces behind the formulation of a convention on the protection of the migrant's rights, both being major sending countries keen to protect the rights of their nationals abroad and to develop their ability to send their nationals for employment abroad. A Preliminary Draft Convention was completed in 1981. The General Assembly of the UN adopted

a final version of the ICRMW on December 18, 1990<sup>10</sup>. It entered into force in July 2003, following ratifications by El Salvador, Guatemala and Mali.

### THE SCOPE AND STRUCTURE OF THE ICRMW

The title of the ICRMW confirms that it was elaborated primarily to protect the rights of migrant workers and their families. The Convention provides the first universal definition of “migrant worker” and identifies its different types, such as “frontier worker”, “seasonal worker”, “itinerant worker”, etc.

The four purposes of the ICRMW are:

#### **1. To create a single legal instrument applicable to migrant workers**

From the Preamble of the ICRMW can be concluded that it seeks to establish uniform norms for treatment of migrant workers by states. The Secretary General stated that “increased attention should ... be given ... to the need for intensified cooperation between sending and receiving countries with a view to harmonizing existing conventions and agreements on migrant workers...”<sup>11</sup>.

#### **2. To complement other instruments**

The ICRMW is designed to complement other instruments because “the rights of migrant workers and members of their families have not been sufficiently recognized everywhere and therefore require appropriate international protection”<sup>12</sup>. It does not create new rights for migrants but aims at expanding the existing their rights<sup>13</sup>, and guarantying equality of treatment and the same working conditions for migrants and nationals.

#### **3. To foster respect for migrant’s human rights**

The ICRMW recognizes that migrants represent not only workers or economic entities, first they are human beings with families entitled to certain rights, including the right of living with their families in the country they work. The ICRMW relies on the fundamental idea that all migrants should have access to a minimum degree of protection. Additionally, the ICRMW recognizes that legal migrants have the legitimacy to claim more rights than undocumented migrants, but it underlines that undocumented migrants (like all human beings) must have their fundamental human rights respected.

#### **4. To eradicate clandestine trafficking**

The Preamble of the ICRMW recognizes that the problems for undocumented migrants (migrants in an irregular situation) are even more serious than for those in a regular situation, because employers often subject them to less favorable and often unacceptable conditions<sup>14</sup>. The Convention also seeks to

decrease the number of migrants in an irregular situation by encouraging regularization of their status; to fight against misleading information inciting people to migrate irregularly; to sanction traffickers and employers of undocumented migrants, and to eliminate clandestine trafficking<sup>15</sup>.

The ICRMW has a complex structure, as it has the objective not only to balance the interests of sending and receiving countries, but also to protect the rights of individual migrant workers with those of individual countries to control the entry of non-nationals to their territories.

The ICRMW consists of a lengthy Preamble and 93 Articles subdivided into nine different Parts<sup>16</sup>:

**1. Scope and definitions** provides a general definition of the terms and concepts used<sup>17</sup>. Article 2 (1) provides the most comprehensive definition of migrant workers found in international instruments related to migrants. It defines a migrant worker as “person who is to be engaged, is engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national”. Article 3 lists the persons excluded from this definition, namely employees of international organizations, Government officials, persons sent or employed by a State or on its behalf outside its territory who participate in development programmes and other cooperation programmes, investors, refugees and stateless persons, students and trainees, non-national non-resident seafarers and workers on an offshore installation. Article 4 establishes which persons constitute the members of the migrant worker’s family as “persons married to migrant workers or having with them a relationship that, according to applicable law, produces effects equivalent to marriage, as well as their dependent children and other dependent persons who are recognized as members of the family by applicable legislation or applicable bilateral or multilateral agreements between the States concerned”. Article 5 presents that migrant workers are considered to be documented or in a regular situation “if they are authorized to enter, to stay and to engage in remunerated activity in the State of employment pursuant to the law of that State and to international agreements to which that State is a party”. Otherwise, migrant workers are considered to be non-documented or in an irregular situation.

**2. Non-discrimination with respect to rights** consists only of one article, which provides that the rights in the ICRMW are to be made available to all migrants without discrimination.

**3. Human rights of all migrants**, contains the rights that all migrant workers must enjoy, regardless of the legality of their status on the territory of

the country (it enumerates civil, political, economic, social and cultural rights)<sup>18</sup>.

**4. Other rights of migrants who are documented or in a regular situation** provides additional rights for lawfully resident migrants and members of their families (documented aliens)<sup>19</sup>.

**5. Provisions applicable to particular categories of migrants** represents a new element of the ICRMW. It defines the rights which apply to certain categories of migrant workers and their families, including frontier workers, seasonal workers, itinerant workers, migrants employed for a specific project and self-employed workers<sup>20</sup>.

**6. The promotion of sound, equitable, humane and lawful conditions in connection with international migration**, sets out provisions relating to international cooperation and coordination in the management of legal migration and the prevention or reduction of irregular movements<sup>21</sup>.

**7. Application of the Convention** deals with the application of the ICRMW, including the establishment of a Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, responsible with overseeing the implementation of the Convention<sup>22</sup>.

**8. General provisions.** It defines the Convention's relationship with the United Nations Charter and constitutions of the specialized agencies<sup>23</sup>.

**9. Final provisions**, set forth final provisions for bringing the ICRMW into force<sup>24</sup>.

### THE ICRMW IN THE CONTEXT OF PRINCIPAL GENERAL HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS

The ICRMW is one of the United Nations' nine core human rights treaties. In their activities the United Nations and its specialized agencies, particularly the ILO, as well as other intergovernmental organizations and regional bodies, support the rights of migrant workers and members of their families.

The ICRMW is the most comprehensive international instrument dealing with the rights of migrant workers and members of their families. However, there are other international instruments that have also an impact on the rights of migrant workers. The ICRMW is the latest of the core international human rights treaties, which together form the United Nations human rights treaty system. The components of this system are: the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination,

the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and the Convention on the Rights of the Child. Since most of the provisions stipulated in these treaties also apply to noncitizens, they also provide a basic protection of migrant workers and their families against discrimination and other violations of their fundamental human rights.

Members of treaty-monitoring bodies often raise concerns about issues related to migrant workers that fall within the framework of their specific treaty. Also, the treaty bodies have raised the issue of migrant workers in their general comments on thematic issues. It should be mentioned the General Comment No. 15 of the Human Rights Committee: The position of aliens under the Covenant, adopted on April 11, 1986, in which the Committee makes clear that "each one of the rights of the Covenant must be guaranteed without discrimination between citizens and aliens. Aliens receive the benefit of the general requirement of non-discrimination in respect of the rights guaranteed in the Covenant... This guarantee applies to aliens and citizens alike"<sup>25</sup>.

On October 1, 2004, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination adopted its General Recommendation No. 30: Discrimination against non-citizens, in which it makes specific recommendations to States parties in order to eliminate discrimination against non-citizens<sup>26</sup>. It recommends inter alia that States should adopt measures to ensure "that public educational institutions are open to non-citizens and children of undocumented immigrants residing in the territory of a State party", to "eliminate discrimination against non-citizens in relation to working conditions and work requirements" and to "prevent and redress the serious problems commonly faced by non-citizen workers, in particular by non-citizen domestic workers, including debt bondage, passport retention, illegal confinement, rape and physical assault". Also, the Committee clarifies that "all individuals are entitled to the enjoyment of labour and employment rights, including the freedom of assembly and association, once an employment relationship has been initiated until it is terminated".

The ILO's conventions are particularly important for migrant workers, as they set internationally recognized labour standards. In addition, the Palermo Protocols are of direct importance to migrants. These international instruments require States parties to criminalize acts of trafficking and smuggling, and establish a framework for international cooperation.

Regional conventions are also relevant to migrant workers, as they apply to States in certain regions. For example, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the African Charter on Human and Peoples' Rights and the American Convention on Human Rights, all contain rights which are beneficial to migrant workers in countries which have accepted to respect these rights.

## OBSTACLES TO RATIFICATION

Despite of being viewed as one of the "core" international human rights treaties, the ICRMW registered the lowest ratification level of any instrument in this category. The issue is even more serious upon consideration of the fact that not one single major labour receiving country has yet ratified it.

On the occasion of the 20<sup>th</sup> anniversary year of the ICRMW, December 18, the International Resource Centre on the Human Rights of Migrants, together with the European Platform for Migrant Workers Rights, launched the campaign: "Europe it's Time to Ratify the Migrant Workers Convention", demanding the European Union to live up to its core values. All 27 Member States of the European Union are asked to ratify the ICRMW, being one of the most important labour-receiving regions in the world and one of the most powerful negotiating blocs in international relations, that can "ensure" a successful campaign for ratification. Yet, to date, no European Union Member State has signed or ratified the ICRMW. Non-ratification brings the core values of the European Union into question<sup>27</sup>. The United States has neither signed nor ratified the treaty.

So far, countries that have ratified the ICRMW are primarily countries of origin<sup>28</sup> and/or transit. For these countries, the ICRMW is an important instrument to protect their citizens abroad. Receiving countries fear that the Convention may grant too many rights to irregular migrant workers. Also, they argue that principal human rights instruments already offer a broad range of protection to migrant workers, and finally that migration is an internal matter.

There are various factors impeding the ratification of the ICRMW.

### 1. Legal obstacles

1.1 *General legal obstacles*, which were cited by most of the states

a) The common claim by states that the ICRMW would limit their sovereign rights to decide upon who can enter their territory and for how long they can remain (the relevant provisions of the

ICRMW relating to this obstacle is contained in the article 79).

b) The fear that the ICRMW would provide for a robust right of family reunification to all migrant workers present in a regular situation in the territory of a state (the relevant provisions of the ICRMW relating to this obstacle is contained in the article 44).

1.2 *Particular legal obstacles*, representing a number of more concrete obstacles to ratification of the ICRMW characteristic to each state. These particular obstacles come on the basis of some incompatibility between some provisions of the Convention and those of national law. They do not represent serious barriers to ratification. Some simple amendment of the national legislation could be a simple solution to the obstacle. For example, France raise the problem concerning the "group right" stipulated in article 31, obliging states to "ensure respect for cultural identity" of migrant workers. The legal obstacles cited by Germany, Norway and Poland are shared between the governments and civil society. These countries consider that the rights of migrant workers are already adequately protected by their national legislation. The UK invoked that "incorporating the full terms of the United Nations Convention into UK law would mean fundamental changes to legislation", though many of the major obstacles are generated by misconceptions of the content of particular ICRMW provisions.

### 2. Financial/administrative obstacles

a) The lack of necessary infrastructure at the national level.

b) The high cost of implementing the instruments.

c) The complexity both of the Convention itself and of the domestic immigration legislation and practice that would have to be brought into line.

### 3. Political obstacles

#### 1.1 *General political obstacles*

a) The ICRMW is entirely superfluous in the context of international human rights law.

b) The rights the ICRMW prescribes are already largely guaranteed, on paper at least, by national laws and the international norms to which the states concerned are party.

c) The ICRMW endows irregular migrants with too many rights, and as a result would hinder both processes of social integration and the struggle against irregular movements of people.

These three "objections" are common to governments of European Union states.

#### 1.2 *Particular political obstacles*

In France the concern that ratification of the ICRMW will lead to increased numbers of documented and undocumented migrants is compounded

by the fear that this would undermine the unity and indivisibility of the French “People”.

In Germany, ratification of the ICRMW at the time of its adoption and for a number of years afterwards was never on the agenda, as the country focused its efforts and resources on reunification.

### CONCLUSIONS

- The ICRMW is the first universal codification of the rights of migrant workers and members of their families, a particularly vulnerable population, from exploitation and the violation of their human rights.

- It emphasizes the link between migration and human rights.

- It reaffirms, reinforces and complements a series of other existing human rights instruments under the main United Nations human rights treaties, placing human rights in the specific context of migrants' rights.

- It aims at ensuring that all migrant workers have access to a minimum level of protection, as equality of treatment and working conditions for migrants and nationals.

- It recognizes migrants not only as workers, but as human beings with families.

- It stresses that every migrant worker, regardless of his/her legal status, should enjoy all fundamental human rights. Nevertheless, the rights granted to documented and undocumented workers are not identical.

- It protects the rights of migrant workers, but does not create an entitlement to become a migrant worker.

- It serves as a safeguard when there are gaps in national law to protect migrant workers.

- It encourages States to bring their legislation in line with recognized United Nations standard.

- It seeks to stop undocumented or clandestine migration and recruitment.

- Its ratification is an important step to end abuse and exploitation of migrants.

### Bibliographical references:

1. Antoine Pécoud & Paul de Guchteneire, *Migration, Human Rights and the United Nations: An Investigation into the Obstacles to the UN Convention on Migrant Workers' Rights*, 24 WINDSOR Y.B. ACCESS TO JUST., 2006, p. 241, 244.

2. <http://www.december18.net/article/respect-migrants-rights-ratify-migrant-workers-convention>.

3. Undocumented or irregular migrants are considered those not allowed to enter, stay or work following the law of the country. “Illegal migrant” is an expression used on a daily basis, when the term “irregular migrant” is the correct definition for a human being in an irregular situation.

4. *Resolution Adopted by the General Assembly: Measures to improve the situation and ensure the human rights and dignity of all migrant workers*, 32 UN GAOR, UN doc. A/RES/32/120 (1978).

5. *Welfare of Migrant Workers and Their Families: Progress Report of the Secretary General*, 26 UN ESCOR Comm'n for Social Dev., UN doc. E/CN.5/568, 1978.

6. *Ibidem*, at 12.

7. H. Warzazi, *Exploitation of Labour Through Illicit and Clandestine Trafficking*, UN doc. E/CN.4/Sub.2/1986/6, UN Sales No. E.86.XIV.1, 1986.

8. *Resolution Adopted by the General Assembly: Measures to improve the situation and ensure the human rights and dignity of all migrant workers*, 34 UN GAOR, UN doc. A/RES/34/172, 1979.

9. UN doc. A/45/838, 1991.

10. *Ibidem*.

11. *Welfare of Migrant Workers and Their Families: Progress Report of the Secretary General*, 26 UN ESCOR Comm'n for Social Dev. at 20, UN doc. E/CN.5/568, 1978.

12. <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>.

13. *See Convention*, Preamble.

14. *Ibidem*.

15. *Ibidem*.

16. For more details see L.S. Bosniak, «Human Rights, State Sovereignty, and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention», 25 *International Migration Review*, 1991, pp. 737-770.

17. Articles 1-6.

18. Articles 8-35.

19. Articles 36-56.

20. Articles 57-63.

21. Articles 64-71.

22. Articles 72-78.

23. Articles 79-84.

24. Articles 85-93.

25. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/bc561aa81bc5d86ec12563ed004aaa1b?Opendocument>.

26. <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d?Opendocument>.

27. <http://www.fidh.org/Europe-it-s-time-to-ratify-the-Migrant-Workers>.

28. Mexico, Morocco, Philippines.



## V.M. КОРЕЦКИЙ О МОТИВАХ РЕШЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО СУДА ООН

Леонид ТИМЧЕНКО\*  
Валерий КОНОНЕНКО\*\*

### KORETSKY V.M. DESPRE MOTIVELE CARE INFLUENȚEAZĂ PROCESUL DE LUARE A DECIZIILOR LA CURTEA INTERNAȚIONALĂ DE JUSTIȚIE A ONU

*Problematika privind motivele Curții Internaționale de Justiție a ONU este o chestiune încă slab studiată, deși, atât în perioada divizării lumii în două tabere opuse, cât și la etapa actuală, influența diversilor factori geopolitici asupra procesului de luare a deciziilor, inclusiv și de instanțele judiciare internaționale, este păstrată.*

*Acest articol analizează procesul de luare a deciziilor în fața Curții Internaționale de Justiție, care, conform art. 92 din Carta ONU, este organul judiciar principal.*

*Stabilirea de instanța de judecată a însemnat realizarea normei n. 1, art. 33 din Carta ONU, care a declarat: „Părțile la orice diferend, continuitatea, care ar pune în pericol menținerea păcii și securității internaționale, trebuie, în primul rând, pentru a încerca să soluționeze litigiul prin negociere, anchetă, mediere, conciliere, arbitraj, soluționare judiciară, recurgere la organizații sau acorduri regionale sau prin alte mijloace pașnice, la alegerea lor. „*

*Situația politică și economică din lume, balanța de putere în arena internațională, interesele geopolitice ale actorilor individuali în relațiile internaționale și asociațiile acestora, locul ocupat de către justițiabili pe această „tablă de șah” – toate acestea afectează și influențează formarea și determinarea poziției instanțelor internaționale și, ca o consecință, adoptarea deciziei.*

*Baza acestui articol sunt punctele de vedere ale cunoscutului avocat și jurist, specialist în domeniul dreptului internațional privat și istoria generală a statului și dreptului, judecătorul V.M. Koretsky, precum și tendințele moderne caracteristice pentru practică a C.I.J. Autorii sunt unanimi în opinia lor, că procesul de luare a deciziilor la Curtea Internațională este influențată nu numai de factorii juridici, dar și de factorii politici, economici și geopolitici.*

### V.M. KORETSKY ABOUT REASONS FOR DECISIONS OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

*The political and economic situation in the world, alignment of forces in the international arena, geopolitical interests both separate actors of international relations, and their associations, place occupied by litigants in this “chess board” – all this has an impact on the formation of the legal position of international courts and as consequence – on decision-making.*

*The present article is devoted to the analysis of the decision-making process in the International Court of Justice (ICJ), which according to art. 92 of the UN Charter is its principal judicial organ. The establishment of the court meant the realization of paragraph 1, Article 33 of UN Charter which specifies “The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice”.*

*The question on motives of the International Court of Justice is still insufficiently studied, although, as in the days of dividing the world into two opposing camps, and in our time, the impact of various geopolitical factors on decision-making, including the international court is preserved.*

\* Леонид Дмитриевич ТИМЧЕНКО – доктор юридических наук, профессор, Киев.

\*\* Валерий Петрович КОНОНЕНКО – кандидат юридических наук, адвокат.

*The current trends in practice of the International Court of Justice and views of the known international lawyer, specialist in the field of private international law, judge V.M.Koretsky makes the basis of present article. The authors arrived at the conclusion that not only legal factors but political, economic and geopolitical play a role in the decision making process within the ICJ.*

В соответствии с Уставом ООН в 1945 г. был учрежден новый международный судебный орган – Международный Суд ООН. Согласно ст. 92 Устава ООН Международный Суд является главным судебным органом Организации Объединенных Наций. Его учреждение означало реализацию нормы п. 1 ст. 33 Устава ООН, в которой указано: «Стороны, участвующие в любом споре, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, должны, прежде всего, стараться разрешить спор путем переговоров, обследования, посредничества, примирения, арбитража, судебного разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям или иными мирными средствами по своему выбору»<sup>1</sup>.

Необходимость в создании международных судов заключается в том, что права и обязанности субъектов международного права, зафиксированные в его нормах, иногда нарушаются или просто не исполняются. С целью *restitutio in integrum* (восстановления состояния, существовавшего до нарушения) и пресечения такого нарушения применяется судебная защита. В международной судебной процедуре реализуется заложенный в международном праве потенциал. А значит, нужно знать международную судебную процедуру, уметь читать решения международных судов, выделять правовые позиции суда, понимать мотивы их формирования.

Проблему мирного разрешения международных споров и вопросы международного судебного разбирательства изучали такие советские, украинские и российские ученые, как Л.Н. Анисимов, Г.М. Вельяминов, В.С. Верещетин, Г.В. Игнатенко, В.А. Карташкин, Ф.И. Кожевников, Н.И. Костенко, Э.С. Кривчикова, С.Б. Крылов, А.М. Ладыженский, Д.Б. Левин, И.И. Лукашук, К.А. Савчук, Г.И. Тункин, Н.А. Ушаков, Ю.С. Шемшухенко, Г.Г. Шинкарецкая, М.Л. Энтин и многие другие, а также Г. Лаутерпахт, Д.Г. Самхарадзе, А. Фердросс и др.

Вопрос о мотивах Международного Суда ООН еще недостаточно изучен, хотя, как и во времена разделения мира на два проти-

вобогствующих лагеря, так и в наше время, влияние различных геополитических факторов на принятие решений, в том числе и международных судебных, сохраняется. Следует отметить, что интерес к данной проблеме имеет место на различных уровнях: при ее изучении ученые-юристы имеют возможность анализировать движущие силы развития международного права; практики, в частности представители государства в международных судах, получают дополнительную возможность спрогнозировать юридическую перспективу дела, дать предварительную оценку факторам, могущим повлиять на решение по нему. Простые же граждане, узнав о некоем решении международной судебной инстанции, которое они находят несправедливым, восклицая часто: «Почему?», на самом деле, интересуются мотивами, побудившими суд постановить именно такое решение. В действительности, мотивы присутствуют и в решениях, воспринимаемых позитивно и относительно которых критика как таковая отсутствует, просто первый вариант вследствие эмоциональной составляющей позволяет более ярко подчеркнуть актуальность предложенной темы. К тому же, именно такой вопрос возник у многих после оглашения решения Международного Суда ООН по делу о делимитации морской границы между Румынией и Украиной (спор об острове Змеиный). В этом решении Международный Суд ООН постановил, что указанный остров не может считаться частью прибрежной линии Украины при определении срединной линии при делимитации континентального шельфа и исключительной экономической зоны, что вызвало неоднозначную оценку специалистов.

Такая категория, как мотивы решений международных судов, под которыми следует понимать совокупность субъективных и объективных факторов, не связанных непосредственно с нормами международного права, однако, влияющих на принятие ими решения, косвенно связана со статутными полномочиями международных судов (как правило, они не имеют правотворческие полномочия) и фактическим наличием прецедентной практики. Как указал Г. Лаутерпахт, а со временем подтвердил судья М. Шахабуддин в своем особом мнении

<sup>1</sup> Міжнародне право в документах / За заг. ред. М.В. Буроменського. – Х.: Вид. Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – С. 177.

по делу «*Aerial Incident of 3 July 1988 (Iran v. USA)*»<sup>2</sup>, «Суд не связан любой доктриной обязательного прецедента, но он уважает свое понимание права»<sup>3</sup>. По мнению первого, решения Международного Суда ООН констатируют что есть право, являясь свидетельством существования норм международного права. Однако это не означает, что они не являются фактически источниками. Далее Г. Лаутерпахт отмечает, что современное международное право – это и есть решения Суда ООН и подчеркивает, что они не обязательны как для государств, так и для Суда. Но никакое письменное постановление не может воспрепятствовать этим решениям авторитетно заявлять, что есть международное право, и никакое письменное правило не может воспрепятствовать Суду рассматривать их как таковые<sup>4</sup>.

По мнению Д.Г. Самхарадзе, полномочия и функции Суда ООН определяются исключительно его Статутом, исходя из чего, этот Суд не может претендовать на то, чтобы его решениям придавалось значение большее, чем установлено этим документом. Несмотря на то, что решения Международного Суда ООН пользуются огромным авторитетом, они не имеют характера прецедента, а выступают лишь актами применения норм в конкретном деле. Решение Суда обязательно для государств, которые принимают участие в споре, но данное обстоятельство не может быть основанием для вынесения аналогичного решения по следующему делу подобного содержания, хотя надо заметить, что они принимаются во внимание и сторонами – участниками спора и самим Судом. В доказательство того, что Суд ООН не занимается созданием норм международного права, ученый приводит ст. 59 его Статута, где четко устанавливается, что решение Суда ООН обязательно лишь для сторон, которые принимают участие в деле, и лишь по данному делу<sup>5</sup>.

По утверждению профессора В.М. Корецкого, практика Постоянной палаты междуна-

родного правосудия и Международного Суда ООН свидетельствует о том большом внимании, которое они уделяют прежним решениям, их мотивам и высказанным мнениям<sup>6</sup>.

Как известно, основой судебного прецедента служит принцип *ratio decidendi*, который помещается в мотивировочной части решения (*imperative conclusion*) и представляет собой судебный стандарт – объяснение, почему именно так было решено конкретное дело. *Ratio decidendi* базируется на «трех китах»: это, во-первых, фактические обстоятельства дела, во-вторых, нормы международных договоров, внутреннего законодательства, предшествующие прецеденты, размышления судей, цитаты из авторитетных доктринальных источников, ссылка на иностранные прецеденты и законодательство и т.п.; и, в-третьих, мотив, подобие внутреннего убеждения судей.

Так, в деле генерала Пиночета, рассмотренном Палатой лордов Великобритании, такой мотивацией суда было понимание, что совершение преступлений против человечества и истязание людей не являются официальными действиями главы государства, поэтому он не имеет иммунитета от уголовного преследования. Для обоснования этого принципа судьи использовали международно-правовые акты, работы известных ученых-международников, прецедентное и конституционное право США, европейское право, внутреннее законодательство и прецедентное право.

Оспаривая мнение, что мотивы решения имеют обязательную силу, порой ссылаются на консультативное заключение Постоянной палаты по делу относительно «Польской почтовой службы в Данциге» (1925 г.). Постоянная палата сказала тогда: «Никоим образом не следует ... что любые мотивы, приведенные в решении, составляют решение». Однако следует заметить, что Палата не утверждала тогда, что мотивы решения, составляющие его часть, не имеют вообще обязательной силы. Она считала только, что не все мотивы решения следует считать обязательными. Она противопоставила мотивы, имеющие обязательную силу, мотивам, не имеющим таковой, заявив: «Несомненно, что мотивы, приведенные в решении, во всяком случае, выходящие за пределы содержания диспозитивной части, не имеют обязательной силы для сторон»<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Вся информация по практике Международного Суда ООН можно найти на официальном сайте Суда ООН [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/icj/index.htm>.

<sup>3</sup> Водяников О. Наднациональность в праве Европейского Союзу: Goetterdammung Европы, чи переосмислення права? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.eclc.gov.ua/new/html/ukr/6/article\\_ej\\_vodyannikov.html](http://www.eclc.gov.ua/new/html/ukr/6/article_ej_vodyannikov.html).

<sup>4</sup> См.: Самхарадзе Д.Г. Источники современного международного права // Междунар. публ. и частн. право. – 2006. – № 5 (32). – С. 13.

<sup>5</sup> Там же. – С. 13-14.

<sup>6</sup> Корецкий В.М. Избранные труды: в 2-х кн. Кн. 2. – К.: Наукова думка, 1989. – С. 374.

<sup>7</sup> Корецкий В.М. Указ. раб. – С. 374.

Интересно решение Международного Суда ООН по делам о Юго-Западной Африке (Эфиопия против Южной Африки; Либерия против Южной Африки), связанных с сохранением действия мандата на Юго-Западную Африку и, соответственно, с выполнением Южной Африкой своих обязательств как государства-мандатария. Данные дела были инициированы по заявлениям правительств Эфиопии и Либерии, зарегистрированным в реестре 4 ноября 1960 г. Правительство Южной Африки выдвинуло предварительные возражения относительно юрисдикции суда рассматривать данные дела. Восемью голосами против семи Международный Суд ООН 22 декабря 1962 г. решил, что обладает юрисдикцией для рассмотрения этого спора по существу.

Однако в своем решении на второй фазе рассмотрения дел Суд ООН 18 июля 1966 г. решающим голосом председателя, поскольку голоса разделились поровну (семь против семи), постановил, что государства-заявители не могут рассматриваться в качестве сторон, имеющих законное право или интерес по существу своих требований и отклонил их иски. Судья Морелли и судья *ad hoc* ван Вик представили свои особые мнения. Вице-председатель Веллингтон Ку, судьи Корецкий, Танака, Джессап, Падилья Нерво и Фостер, а так же судья *ad hoc* Луис Мбанефо представили свои мнения о несогласии.

Предметом спора сторон явились, в частности, следующие вопросы: сохраняет ли юридическую силу мандат на Юго-Западную Африку и если сохраняет, то трансформировалась ли обязанность мандатария представлять ежегодные доклады об управлении подмандатной территорией Совету Лиги Наций в обязательство представлять такие доклады Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций; сделал ли ответчик в соответствии с мандатом все возможное для обеспечения материального и морального благополучия и социального прогресса населения территории; нарушил ли мандатарий определенные в мандате запрещения «военной подготовки местных жителей» и создания военных или морских баз или сооружения военных укреплений на территории; нарушила ли Южная Африка положение мандата о том, что его условия могут быть изменены только с согласия Совета Лиги Наций, тем, что пыталась изменить эти условия без согласия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, которая, по мнению заявителей, в этом и в иных отношениях заменила собой Совет Лиги Наций.

Суд ООН подчеркнул, что решение 1962 г. о своей компетенции в этом деле он выносил без предварительного решения вопроса о действительности мандата – вопроса, связанного с рассмотрением дела по существу и не связанного с предметом рассмотрения в 1962 г., за исключением лишь того аспекта, который связан исключительно с вопросом юрисдикции, – единственным вопросом, который тогда рассматривался Судом.

Мандатная система была создана в соответствии со ст. 22 Устава Лиги Наций<sup>8</sup>. Существовало три категории мандатов – «А», «В» и «С», различные черты структурного характера у которых, однако, совпадают. Главным элементом каждого соглашения о мандате были статьи, определявшие полномочия мандатария и его обязательства в отношении населения территории, а также в отношении Лиги Наций и ее органов (Суд ООН обозначил это как «руководящие» положения). Помимо этого, каждое соглашение о мандате содержало статьи, предоставлявшие определенные права, связанные с подмандатной территорией, непосредственно членам Лиги как отдельным государствам либо их гражданам. Суд назвал такие права «особыми интересами», и в мандатах они отражены в положениях об «особых интересах».

Кроме того, во всех мандатах содержались статьи о юрисдикции, которые предусматривали обращение в спорных случаях в Постоянную палату международного правосудия, что, как определил Суд ООН в ходе первой фазы рассмотрения данного дела, по смыслу ст. 37 Статута Суда следует ныне толковать как необходимость обращаться в настоящий Суд.

Проводя различие между содержащимися в соглашениях о мандатах «руководящими» положениями и положениями об «особых интересах», Суд ООН решил рассматривать данный спор как относящийся исключительно к первой из этих двух категорий. Таким образом, ему необходимо было определить, относятся ли то или иное законное право или интерес к членам Лиги в индивидуальном качестве, в том, что касается «руководящих» положений мандатов, т.е. имеют ли различные мандатарии индивидуально какие-либо прямые обязательства в отношении других членов Лиги Наций, в том, что касается осуществления «руководящих» положений мандатов. Если ответ на этот вопрос будет

<sup>8</sup> Официальный сайт Международного Суда ООН [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/icj/index.htm>.

состоять в том, что заявители не могут рассматриваться как имеющие заявленное законное право или интерес, то, даже в том случае, если справедливость утверждений о различных нарушениях условий мандата на Юго-Западную Африку будет установлена, заявители все же не будут иметь права на получение судебного решения и его мотивировки, с просьбой о вынесении которых они обратились к Суду.

Именно в своем качестве бывших членов Лиги наций заявители обратились в Суд ООН; и права, о которых они заявляют, это права, которыми были наделены члены Лиги Наций во времена ее существования. Соответственно, чтобы определить права и обязанности сторон в связи с мандатом, Суд должен был представить себя существующим в то время, когда была учреждена мандатная система. Любое расследование по вопросу прав и обязательств сторон должно было проводиться главным образом на основе рассмотрения текстов соглашений и их положений при установлении срока их действия.

Подобным же образом необходимо было обратить внимание на юридическую природу и структуру самого института Лиги Наций, в рамках которой была сформирована мандатная система. Базовым элементом для нее была ст. 2 Устава, предусматривавшая, что «деятельность Лиги в соответствии с настоящим Уставом осуществляется посредством функционирования Ассамблеи, Совета, постоянного Секретариата». Отдельные государства-члены не могли действовать иначе в вопросах, касающихся Лиги, если это не было предусмотрено специально в определенной статье Устава.

В ст. 22 Устава было установлено, что «лучший способ практической реализации [данного] принципа», заключающегося в том, что достижение благосостояния и развития» тех народов бывших колоний вражеских государств, которые «пока не способны развиваться самостоятельно», представляет собой «священную миссию цивилизации», состоит в том, что «осуществление опеки над этими народами должно быть возложено на передовые нации..., которые желают взять его на себя», при этом было специально указано, что «эта опека должна осуществляться такими нациями в качестве мандатариев» «от имени Лиги Наций». Мандатарии должны быть представителями Лиги, а не действовать просто как отдельные ее члены.

Статья 22 Устава предусматривала, что «гарантии осуществления» священной миссии

должны быть «воплощены в настоящем Уставе». В соответствии с п. 7 и 9 ст. 22 каждый мандатарий должен «представлять Совету ежегодный доклад относительно территории»; для «получения и изучения» этих ежегодных докладов надлежало создать постоянную мандатную комиссию, которая должна была «консультировать Совет по всем вопросам, касающимся соблюдения условий мандатов». Кроме того, в самих соглашениях о мандате было предусмотрено, что эти ежегодные доклады должны представляться «во исполнение требований Совета».

Отдельные государства-члены Лиги могли принимать участие в административном процессе лишь путем своего участия в работе органов, посредством которых осуществлялось функционирование Лиги Наций и не имели права прямо вмешиваться в дела мандатариев.

Методы, использовавшиеся при разработке мандатных документов, еще более четко отражают ту точку зрения, что члены Лиги в общем не рассматривались как имеющие сколько-нибудь прямое отношение к подготовке различных соглашений о мандате. Более того, в то время как для любого изменения условий мандата требовалось согласие Совета Лиги, ничего не говорилось о том, что помимо этого требуется такое же согласие отдельных членов Лиги. Отдельные члены Лиги не являлись сторонами в различных соглашениях о мандате, хотя в ограниченной степени и только в определенных аспектах они имели права по этим соглашениям.

Если бы члены Лиги Наций индивидуально обладали теми правами, которые, как было заявлено, у них были, то положение мандатариев, которые должны были бы учитывать различные мнения примерно 40-50 государств, было бы несносным. Более того, обычным правилом голосования в Лиге было единогласие, и поскольку мандатарий участвовал в работе Совета при рассмотрении вопросов, касающихся его мандата, то такие вопросы не могли быть решены, если мандатарий голосовал против. С подобной системой несовместима позиция, которую, как утверждают заявители, занимают индивидуально члены Лиги, и если, будучи членами Лиги, они не обладали этими правами, то они не обладают ими и теперь.

Обоснование наличия законного права или интереса в осуществлении мандата просто существованием, или принципом, «священной миссии» Суд ООН не принял. По его мнению, священная миссия – это «священная миссия цивилизации» и, следовательно, все цивили-

зованные нации имеют интерес в том, чтобы видеть, как она реализуется. Но чтобы этот интерес получил специфически правовой характер, священная миссия должна быть или стать чем-то более значительным, нежели моральный или гуманистический идеал. Чтобы стать источником законных прав и обязательств, она должна получить правовое выражение и быть облечена в юридическую форму. Моральный идеал не следует путать с юридическими нормами, обеспечивающими его реализацию. Принцип «священной миссии» не имеет какого-либо остаточного юридического содержания, которое могло быть применено к конкретному мандату, реализоваться само по себе и породить законные права и обязательства вне системы в целом.

Хотя в 1962 г. Суд и решил, что члены ликвидированной международной организации могут сохранять права, которыми они индивидуально обладали в период существования этой организации, тем не менее, по мнению Суда ООН, данный вывод нельзя рассматривать расширительно, приписывая после роспуска и по причине его, права, которых государства, даже будучи членами Лиги Наций, не имели каждый в отдельности. Таким образом, ничто из того, что произошло после роспуска Лиги Наций, не могло наделить ее членов правами, которыми они не обладали ранее как члены Лиги.

Суд ООН фактически пришел к выводу о том, что на время рассмотрения дела не существует какой-либо организации, которая могла бы требовать надлежащего выполнения мандата, а значит, соответствующие претензии должны быть признаны неприемлемыми.

Обращаясь к утверждению о том, что законное право и интерес заявителей были проанализированы в решении 1962 г. и не могут быть рассмотрены вновь, Суд ООН подчеркнул, что решение по поводу предварительного возражения никогда не может помешать в решении вопроса существа дела, независимо от того, затрагивался он или нет в связи с предварительными возражениями. Решение по предварительному возражению может затрагивать существо дела, однако это может делаться лишь в предварительном порядке и в той мере, насколько это необходимо для решения вопроса, поставленного в данном предварительном возражении. Оно не может квалифицироваться как окончательное решение дела по существу.

Когда в 1962 г. было решено, что заявители имеют право ссылаться на имеющуюся

в мандате оговорку о юрисдикции, то в том, что касается решения по существу, им оставалось установить, что они имеют такое право или интерес в осуществлении положений, на которые они ссылаются, что дает им право на получение заключений и заявлений, за которыми они обратились к Суду. Между решением о том, что заявители имеют право ссылаться на оговорку о юрисдикции, и решением о том, что они не доказали наличия законной основы своих требований по существу дела, по убеждению Суда ООН, нет противоречия. Он отметил, что в решении 1962 г. говорилось лишь, что Суд обладает «компетенцией рассматривать дело по существу» и что если бы возник вопрос о приемлемости претензии, то в настоящее время он должен был бы решаться таким же образом, как и при рассмотрении по существу дела Ноттебома; в этом случае Суд решил бы вопрос точно так же, то есть, рассматривая дело с точки зрения права заявителей предъявлять их нынешние требования, Суд установил бы, что они такого права не имеют, и, следовательно, их претензия неприемлема. В процессуальном праве почти элементарным является принцип, согласно которому следует проводить различие между правом обращаться в суд и правом суда изучить претензии по существу – с одной стороны, и законным правом истца относительно существа своих претензий, которое он должен доказать перед судом, – с другой. Юрисдикционные оговорки по своей природе и действию являются процессуальными, а не материально-правовыми: они не устанавливают, имеют ли стороны какие-либо материальные права, а лишь обеспечивают возможность тем, кто ими уже обладает, защищать их путем обращения в судебный орган.

Здесь мы видим, как Суд ООН развивает свое процессуальное право, которое состоит, таким образом, из двух уровней. В первом – «статутном» содержатся базовые правила, применяемые Судом при рассмотрении переданных на его разрешение дел. Это – Статут Суда ООН и его Регламент. Второй, состоящий из (а) правовых позиций, касающихся особенностей производства по делу, впоследствии становящихся прецедентными нормами (именно в таком качестве в деле о Юго-Западной Африке было упомянуто решение по делу Ноттебома) и (б) принципов процессуального права, которые, после того, как Суд ООН их сформулировал и применил, также становятся прецедентными нормами.

В особом мнении к решению Международного Суда ООН по делу о Юго-Западной Африке от 18 июля 1966 г. В.М. Корецкий отмечает, что диспозитивная часть решения редко содержит правовые обоснования. Более того, соображения, мотивы, основания находятся в той части решения, которую можно назвать мотивировочной. Обе части решения, диспозитивная и мотивировочная, не обособлены друг от друга, а составляют решение в целом. Можно вспомнить, что в ст. 56 Статута Суда ООН сказано: «В решении должны быть приведены соображения, на которых оно основано»<sup>9</sup>. Эти слова, по мнению ученого, свидетельствуют о том, что мотивы судебного решения имеют обязательную силу как обязательная часть этого решения, в то же время они определяют природу мотивов, которые должны иметь обязательную силу. Иногда их называют «*consideranda*» и служат они основанием решения Суда, их изменение или замена могут привести к тому, что решение в его диспозитивной части оказалось бы лишены оснований и было бы опрокинуто, подобно зданию, лишенному фундамента<sup>10</sup>.

По утверждению В.М. Корецкого, мотивы решения Международного Суда ООН от 22 декабря 1962 г. по делу о Юго-Западной Африке в отношении права или правового интереса истцов служили основанием решения, которым Суд отверг третье предварительное возражение ответчика, которое сводилось по существу к утверждению, что предоставленный на рассмотрение Суда спор не является спором по смыслу ст. 7 мандата. Суд напомнил, что в ст. 7 речь идет о «любом споре, каков бы он ни был» между мандатарием и другим членом Лиги Наций. Используемая здесь терминология носит общий характер, и в то же время ясна, точна и относится к любому спору, касающемуся всех или одного из положений соглашения о мандате, независимо от того, связаны ли они с существенными обязательствами мандатария по отношению к населению территории или по отношению к другим членам Лиги с его обязательствами обеспечивать наблюдение со стороны Лиги или правовую защиту. В соответствии со ст. 7 объем и содержание этих положений указывают на то, что члены Лиги имеют законное право и интерес в соблюдении мандатарием своих обязательств как по

отношению к населению, так и по отношению к Лиге Наций и ее членам. В то время как ст. 6 соглашения о мандате предусматривала административное наблюдение со стороны Лиги, ст. 7 фактически предусматривала при выраженном мандатарием согласия юридическую защиту со стороны Постоянной палаты. Конечно, в этот круг обязательств была включена и защита материальных интересов государств-членов, однако благополучие и развитие населения имело не менее важное значение. Суд пришел к выводу, что данный спор является спором по смыслу ст. 7 соглашения о мандате, и что третье предварительное возражение должно быть отклонено<sup>11</sup>. В.М. Корецкий указал на мотив, вытекающий из анализа материального права, которое, в принципе, стабильно и может меняться вместе с изменением понимания этого права вследствие его динамического толкования. Идеологический же мотив (исходящий из норм морали, справедливости, гуманности и т.п.), как показывает практика, является не правовым обоснованием решения, а призван скорее уверить в его справедливости и может меняться с целью придания убедительности решениям, которые могут вызвать неоднозначную оценку. В рассматриваемом деле можно проследить именно такую трансформацию. Так, в решении от 22 декабря 1962 г. Международный Суд ООН, оперируя высокими и достаточно абстрактными понятиями указал, что правовая защита священной миссии цивилизации в каждом соглашении о мандате составляла сущность мандатной системы. Административное наблюдение, осуществляемое Лигой, представляло собой обычную предохранительную меру, необходимую для обеспечения полного выполнения мандатарием «священной миссии» в отношении населения подмандатной территории. Однако специально определенная роль Суда была еще более важна, поскольку он должен служить последней преградой на пути возможных злоупотреблений мандатом или его нарушений<sup>12</sup>. В решении же от 18 июля 1966 г., нанеся урон своему престижу, дискредитировав себя в глазах общественности, Международный Суд ООН фактически пересмотрел решение, принятое им четыре года назад по этому же делу, в котором он отверг предварительные возражения ЮАР и постановил рассмотреть дело по

<sup>9</sup> Міжнародне право в документах / За заг. ред. М.В. Буроменського. – Х.: Вид. Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – С. 183.

<sup>10</sup> Корецкий В.М. Указ. раб. – С. 374.

<sup>11</sup> Официальный сайт Международного Суда ООН [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/icj/index.htm>.

<sup>12</sup> Там же.

существо (отказав в иске Эфиопии и Либерии на том основании, что государства-заявители не могут рассматриваться как доказавшие в своих исковых требованиях какое-либо юридическое право или интерес в предмете спора) изменил свое мнение о «священной миссии цивилизации». Суд ООН на этот раз предложил следующее понимание данной категории, фактически нивелировав ее: «Священная миссия, как было сказано, это «священная миссия цивилизации» и, следовательно, все цивилизованные нации имеют интерес в том, чтобы видеть, как она реализуется. Но чтобы этот интерес получил специфически правовой характер, священная миссия должна быть или стать чем-то более значительным, нежели моральный или гуманистический идеал. Чтобы стать источником законных прав и обязательств, она должна получить правовое выражение и быть облечена в юридическую форму. Моральный идеал не следует путать с юридическими нормами, обеспечивающими его реализацию. Принцип «священной миссии» не имеет какого-то остаточного юридического содержания, которое могло бы, применительно к любому конкретному мандату, реализоваться само по себе и породить законные права и обязательства вне системы в целом»<sup>13</sup>. Судья В.М. Корецкий, критикуя данную позицию, указал, что решение Суда ООН является не только обязательным для участвующих в деле сторон (ст. 59 Статута), но и окончательным (ст. 60 Статута). Будучи окончательным, оно окончательное и для самого Суда, если только это решение не будет им пересмотрено на условиях и в соответствии с порядком, предписанными ст. 61 Статута (просьба о пересмотре решения может быть заявлена лишь на основании вновь открывшихся обстоятельств, которые по своему характеру могут оказать решающее влияние на исход дела и которые при вынесении решения не были известны ни Суду, ни стороне, просящей о пересмотре, при том непременном условии, что такая неосведомленность не была следствием небрежности)<sup>14</sup> и ст. 78 Регламента Суда ООН<sup>15</sup>.

Нет оснований рассматривать мотивы международных судебных инстанций по делам, в которых одна из сторон, руководствуясь внутренними политическими мотивами (а может и

внешними тайными договоренностями) проигрывает процесс. Таким, например, является дело «Гонгадзе против Украины», рассмотренное в Европейском суде по правам человека. Министерство юстиции, представляющее интересы Украины в данном суде, фактически «сдало» дело, имеющее, на наш взгляд, достаточно хорошую юридическую перспективу, в результате чего пострадал имидж государства, не говоря о потере ста тысяч евро, которые по решению Суда Украина обязана выплатить заявительнице. Хотя по другим (однозначно проигрышным делам) Минюст Украины борется до последнего, не взирая на здравый смысл, и Постановление Кабинета Министров Украины «Об организационных мероприятиях, связанных с обеспечением представительства Украины во время рассмотрения дел в Европейском суде по правам человека», в соответствии с которым, если обстоятельства дела и предшествующая прецедентная практика Суда дают основания прогнозировать констатацию им нарушения положений Конвенции, уполномоченный по делам соблюдения Конвенции о защите прав человека и основных свобод принимает меры для дружеского урегулирования спора<sup>16</sup>. Например, по делу «Романченко против Украины» (Заявление № 5596/03) о неисполнении судебного решения (в данном деле Кононенко В.П. участвовал в качестве адвоката) Правительство Украины предоставило возражение на четырнадцать листах с приложениями на шестнадцать, хотя обстоятельства дела и предшествующая прецедентная практика Европейского суда по правам человека давала все основания прогнозировать констатацию нарушения положений Конвенции 1950 г.

Таким образом, во избежание, во-первых, негативной оценки вследствие расплывчатости формулировок или отступления от материальных норм международного права, а во-вторых, неоднозначного толкования решения (создающего соответствующие права и обязанности) как сторонами дела, так и другими участниками межгосударственных отношений, международные судебные инстанции и, в частности, Суд ООН должны четко мотивировать принятые решения.

А юристам, практикующим в области между-

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Міжнародне право в документах / За заг. ред. М.В. Буроменьського. – Х.: Вид. Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – С. 183.

<sup>15</sup> Корецкий В.М. Указ. раб. – С. 373.

<sup>16</sup> Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини: Пост. КМУ № 553 від 29.04.2004 р. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1427600-03>.



народного права, следует обратить внимание, что часто идеологический мотив имеет подчиненный характер к мотиву политическому, смягчая негативную реакцию на присутствие последнего. Политический же мотив, являясь во многих случаях доминирующим, маскируется всеми иными, рассмотренными ранее. Его можно проследить только на основании анализа резолютивной части решения, вызвавшего определенные сомнения в соединении со сложившейся геополитической ситуацией и расстановкой сил в регионе, в котором развиваются спорные взаимоотношения. Так, в решении по делу между Румынией и Украиной политическим мотивом, на наш взгляд, является энергетическая безопасность Западной Европы, актуальность которой на момент рассмотрения дела в Суде ООН достигла своего апогея по причине обострения российско-украинского газового кризиса, когда вопрос поставки энергоресурсов из экономической плоскости (на фоне постоянной политической нестабильности внутри Украины) перерос в политическую. И как следствие имеет место решение Суда ООН о передаче потенциально богатого энергоресурсами участка континентального шельфа более близкому Европе (не только территориально) государству. «Учет острова Змеиный означал бы

юридический пересмотр географии», – заявила Розалин Хиггинс, председатель Международного Суда ООН, зачитывая решение, видимо понимая его неоднозначность и объясняя, почему оно несколько не соответствует нормам международного права.

Таким образом, следует признать, что политическая и экономическая ситуация в мире, расстановка сил на международной арене, геополитические интересы как отдельных акторов международных отношений, так и их объединений, место, занимаемое тяжущимися сторонами на этой «шахматной доске» – все это оказывает влияние на формирование правовой позиции международных судов и как следствие – на принятие решения. И нельзя сказать, что в таком случае имеет место нарушение принципа объективности или равенства сторон, нет, просто на данный момент развития международного сообщества международное право также изменилось. И это изменение международный суд может «выявить» и «продекларировать» в соответствии с теорией динамичного толкования, получившей развитие в практике международной юриспруденции. Нужно это признать и использовать при формировании правовой позиции, тактики и стратегии по международному спору.

**Copyright© Leonid TIMCENCO,  
Valerii KONONENCO, 2010.**

## EVOLUȚIA ȘI RELEVANȚA ACTUALĂ A CONVENȚIEI DIN 1951 PRIVIND STATUTUL REFUGIAȚILOR

*Natalia CHIRTOACĂ\**  
*Veronica SPÎNU\*\**

### ЭВОЛЮЦИЯ И АКТУАЛЬНАЯ ЗНАЧИМОСТЬ КОНВЕНЦИИ 1951 ГОДА О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ

*Конвенция 1951 г. о статусе беженцев является фундаментальным документом действующего международного права беженцев. В ней содержится толкование понятия «беженец», определяются условия, при которых беженец теряет свой статус, а также категории лиц, на которых действие Конвенции не распространяется. Конвенция запрещает высылку или принудительное возвращение лиц, имеющих статус беженцев. Она устанавливает возможные правовые режимы для беженцев, включающие права и обязанности беженцев по отношению к странам, предоставившим им убежище.*

*Значение Конвенции в настоящее время актуально как никогда, так как во многих частях мира по-прежнему наблюдаются нарушения прав человека, что приводит к росту числа беженцев. Шестдесят лет минуло со дня принятия Конвенции 1951 г., что является вехой в процессе формирования и развития международной системы защиты прав беженцев. Безусловно, универсальная Конвенция о статусе беженцев стала фундаментом правовой системы, мини-„конституцией” беженцев. Время показало, что ее положения не полностью отвечают решениям современных проблем, возникающих по вопросам беженцев, однако ее главной целью всегда было и остается регулирование правового статуса и обращение с беженцами, а не руководство по поиску решений, приемлемых для всех.*

*Анализ показывает, что Конвенция о статусе беженцев 1951 г. с изменениями, внесенными Протоколом 1967 г., представляет собой компромисс между государственным суверенитетом и гуманностью.*

*Конвенция о статусе беженцев имеет важное значение для нового тысячелетия, поскольку она вобрала в себя последствия Второй мировой войны, сопровождаемые ростом политической напряженности между Востоком и Западом. Хотя природа конфликта и типы миграции изменились за последние десятилетия, Конвенция проявила свои мобильные стороны в оказании помощи миллионам человек. Конвенция включает основные понятия режима защиты беженцев, которые действуют до сих пор.*

### EVOLUTION AND TOPICAL SIGNIFICANCE OF THE 1951 CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES

*The 1951 Convention relating to the Status of Refugees is the fundamental document of the current international refugee law. It gives the term “refugee”, defines the conditions under which a refugee loses status as well as categories of persons to whom the Convention does not apply. The Convention prohibits the expulsion or forcible return of persons with refugee status. It sets out the possible legal regimes for refugees, including the rights and obligations of refugees to countries of asylum.*

*The importance of the Convention is now more relevant than ever, as in many parts of the world human rights are still violating that leads to an increased numbers of refugees. The sixtieth anniversary elapsed since the adoption of the Convention in 1951, is a milestone in the process of formation and development of the international system of refugee protection. Of course, the universal Convention on the Status of*

\* *Natalia CHIRTOACĂ* – doctor în drept, conferențiar universitar, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

\*\* *Veronica SPÎNU* – magistru în drept, doctorandă, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

*Refugees became the foundation of this system, a mini – "constitution" of refugees. Time has shown that its provisions are not suitable for the modern challenges of refugees in some aspects, but its main aim has always been the management of legal status and treatment, and not a guide to finding solutions acceptable to all.*

*The analysis shows that the Convention on the Status of Refugees of 1951, modified by the Protocol of 1967, represents a compromise between a state sovereignty and humanity. Refugee Convention is important for the new millennium, as it was originally adopted to deal with the consequences of the Second World War and the growing political tension between East and West. Although the nature of conflict and types of migration has changed in subsequent decades, the Convention has shown remarkable mobility in helping millions of people. The Convention includes the basic concepts of refugee protection regime, which are still operating.*

Secolul XX a fost o perioadă marcată de un șir de evenimente și tragedii pentru umanitate, dar și de resemnări în fața problemelor cu care se confruntă societatea globală în mileniul al III-lea.

Conceptul de drepturi ale omului a apărut în secolul al XVIII-lea și a cunoscut o propagare și studiere deosebită, mai ales după căderea regimurilor nazist și comunist. Actualmente, protecția drepturilor omului a devenit o adevărată condiție a evoluției societății internaționale, ideea de protecție a drepturilor omului nu mai are astăzi caracterul unui deziderat, ci devine o garanție a evoluției societății internaționale. Este indubitabil faptul că omul a trecut în mileniul trei cu un patrimoniu de drepturi și libertăți fundamentale, precum și cu posibilitatea de protejare a acestora. Or simpla existență a acestor drepturi și garantarea lor juridică nu înseamnă că se vor realiza întotdeauna de la sine, pentru realizarea acestora în practică este nevoie de eforturi continue.<sup>1</sup>

În acest context, ținem să specificăm o categorie aparte de persoane care au nevoie, în mod prioritar, de protecția drepturilor și libertăților fundamentale – refugiații. Problema refugiaților are rădăcini profunde, dar cu toate acestea este una actuală. Statele, sub jurisdicția cărora se află protecția refugiaților, sunt în căutarea și definirea căilor de ameliorare a condițiilor umane, a exercitării efective a drepturilor și libertăților refugiaților. În condițiile actuale, unele guverne nu vor sau nu sunt în stare să-și protejeze cetățenii, aceștia suferind de pe urma încălcării grave a drepturilor lor, fiind forțați să se refugieze în altă țară. Din această cauză refugiații sunt nevoiți să-și încredințeze soarta altor state. Aceasta este problema cea mare, care a și determinat necesitatea adoptării unui document cu caracter universal, capabil să reglementeze drepturile și libertățile unor asemenea persoane.<sup>2</sup> Adop-

țarea Convenției din 1951 privind statutul refugiaților vine să încununeze eforturile depuse de mai multe guverne întru garantarea eficientă a drepturilor și a libertăților refugiaților.<sup>3</sup> Cu toate acestea, documentul fundamental în domeniul protecției refugiaților a fost și este până în prezent Convenția din 1951 privind statutul refugiaților.

Procesul dezvoltării unui corp de legi internaționale privind protecția refugiaților își are începuturile încă din primii ani ai secolului 20 sub auspiciul Ligii Națiunilor<sup>4</sup>, predecesoarea Națiunilor Unite, atunci când destrămarea Imperiului Otoman și Revoluția din Rusia au provocat numeroase curente de refugiați. Astfel a apărut necesitatea elaborării unei politici internaționale, orientată spre acordarea ajutorului necesar persoanelor care erau privați de protecția statului de proveniență.<sup>5</sup> Această acțiune a culminat la 28 iulie 1951, când o conferință specială a ONU a aprobat Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților. Imediat după cel de-al Doilea Război Mondial, deoarece problema refugiaților nu a fost rezolvată, s-a simțit nevoia unui nou document internațional pentru a defini statutul juridic al refugiaților. În locul acordurilor ad-hoc adoptate în legătură cu categorii specifice de refugiați, s-a optat pentru un nou document care să cuprindă o definiție generală a refugiatului.<sup>6</sup>

Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților, adoptată de Conferința Plenipotențiarilor Națiunilor Unite la 28 iulie 1951 de la Geneva, în vigoare de la

lume, Chișinău, 2003, p.82.

<sup>3</sup> A. Potînga, Gh. Costachi, Op.cit. p. 82.

<sup>4</sup> Liga Națiunilor – primul organism prin care comunitatea internațională a început să-și asume responsabilități și să acționeze în numele și în beneficiul refugiaților.

<sup>5</sup> Юрий Сарашевский „Роль Лиги Наций в формировании права беженцев” // Белорусский журнал международного права и международных отношений Nr.1, 2000/ [http://www.evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=339&Itemid=51](http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=339&Itemid=51). (Vizitat la 14.03.2010).

<sup>6</sup> Manual referitor la proceduri și criterii de determinare a statutului de refugiat, Chișinău, 2000, p.3.

<sup>1</sup> <http://www.scribube.com/stiinta/drept/PROTECTIA-JURIDICA-A-DREPTURIL1581218.php>. (Vizitat la 23.02.2010).

<sup>2</sup> A. Potînga, Gh. Costachi, Asigurarea drepturilor omului în

21 aprilie 1954 – reprezintă primul acord internațional care cuprinde cele mai fundamentale aspecte ale vieții unui refugiat. Punctul de plecare al Convenției este Carta Națiunilor Unite și Declarația Universală a Drepturilor Omului, unde sunt enunțate drepturile și libertățile fundamentale ce trebuie respectate de toți oamenii, indiferent de rasă, religie, naționalitate etc. Acest acord formulează anumite drepturi care trebuie să fie cel puțin echivalente cu drepturile de care se bucură străinii care au rezidența legală într-o țară și, în anumite cazuri echivalente cu drepturile de care se bucură cetățenii acelei țări. Acordul dat recunoaște amploarea internațională a crizei refugiaților și necesitatea cooperării internaționale, inclusiv partajarea atribuțiilor între țări.

Importanța Convenției este acum mai pertinentă ca oricând, întrucât în multe părți ale lumii continuă să aibă loc violări ale drepturilor omului, fapt ce cauzează apariția unui număr impunător de refugiați.<sup>7</sup> Acest document, având o semnificație juridică, politică și etică, a rezistat în timp. Semnificația juridică constă în stabilirea normelor de bază pentru acțiunile de principiu, iar cea politică asigură cadrul cu adevărat universal, conform căruia statele pot coopera și împărți răspunderea care derivă din deplasarea forțată a persoanelor. Semnificația etică rezidă în declarația unică a celor 144 de state-părți la Convenție (octombrie 2008) privind angajamentul lor de a susține și proteja drepturile unora dintre oamenii cei mai vulnerabili și mai dezavantajați.

Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților a constituit prima încercare din partea comunității mondiale de a da o asemenea definiție, care ar include nu doar unele grupuri deosebite de persoane. Având ca scop asigurarea continuității protecției internaționale, Convenția din 1951, prin articolul 1 A(1), prevede, mai întâi, cazul *refugiaților statutari*, adică al persoanelor care au fost considerate refugiați conform dispozițiilor instrumentelor internaționale ce au precedat Convenția ONU din 1951.<sup>8</sup>

Convenția din 1951 a fost elaborată la recomandarea stabilită în 1946 de către Comisia ONU pentru drepturile omului. Lucrările de elaborare a Convenției au durat din 1947 până în 1950.

În conformitate cu Rezoluția 429 (V) a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite la 14 decembrie 1950 a fost organizată Conferința reprezentanților plenipotențieri pentru pregătirea

Convenției privind statutul juridic al refugiaților și apatrizilor.

Au participat reprezentanți din 26 de țări. Convenția din 1951 este un instrument fundamental al dreptului internațional al refugiaților, în care sunt formulate regulile de bază ce stabilesc procedura de tratament al refugiaților.

Danemarca a fost primul stat care la 4 decembrie, 1952 a ratificat Convenția. De atunci, 144 de state<sup>9</sup> au aderat la acest instrument. Dar, după cum procesele migrației globale s-au schimbat și numărul oamenilor care sunt în mișcare a sporit impresionant în ultimii ani, a fost pusă întrebarea despre relevanța Convenției din 1951, îndeosebi în Europa.

Convenția, care s-a dovedit a fi excepțional de flexibilă într-o vreme atât de schimbătoare, continuă să fie instrumentul juridic viabil cu caracter universal.

Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților, completată cu Protocolul din 1967 privind Statutul Refugiaților, denotă faptul că ea reprezintă reglementarea în vigoare la nivel internațional asupra statutului juridic al refugiaților. La nivel regional există o serie de acorduri, convenții și alte instrumente regionale referitoare la refugiați, în special în Africa, Europa, America de Nord și America de Sud, dintre care menționăm:

1). **Convenția Organizației Unității Africane (OUA) din 10 septembrie 1969 privind aspectele specifice ale problemelor refugiaților în Africa**, adoptată ca urmare a conflictelor care au însoțit sfârșitul erei coloniale din Africa ce au provocat o serie de mișcări masive de refugiați, conține o definiție a noțiunii de „refugiat”, constând din două părți: prima parte este identică cu definiția dată de Protocolul din 1967 privind Statutul Refugiaților, iar a doua parte a extins definiția ce se regăsește în Convenție, incluzând un aspect mai larg ce prevede că noțiunea de refugiat se aplică „oricărei persoane, care datorită agresiunii externe, ocupației, dominației străine sau evenimentelor care tulbură grav ordinea publică, fie într-o parte a teritoriului fie în întreaga țară de origine sau a cărei cetățenie o are, este obligată să părăsească locul de reședință obișnuit pentru a căuta refugiu într-un alt loc din afara țării sale de origine sau a cărei cetățenie o are”.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> A. Potînga, Gh. Costachi. Asigurarea drepturilor omului în lume, Chișinău, 2003, p.82.

<sup>8</sup> Maria Bulgaru. „Fenomenul refugiuului: dimensiuni conceptuale” /Culegere de articole elaborate în baza comunicărilor la Conferința științifică „Probleme de integrare socială a persoanelor refugiate” din 25 noiembrie 2005, Chișinău – 2005, CEP USM, p.18.

<sup>9</sup> State părți la Convenția ONU din 1951 – 144.

State părți la Protocolul din 1967 – 144.

State părți atât la Protocolul din 1967, cât și la Convenția din 1951 – 141.

State părți fie la unul dintre aceste instrumente, fie la ambele – 147.

Cea mai recentă ratificare – Muntenegru a aderat la Convenție și Protocol la 10.10.2006.

<sup>10</sup> Manual referitor la proceduri și criterii de determinare a statutului de refugiat, Chișinău, 2000, p.6-7.

2). **Declarația de la Cartagena din 1984 referitoare la refugiați**, adoptată la un colocviu care a reunit reprezentanții guvernelor din America Latină și mai mulți juriști distinși, tratează problema azilului în America Latină. Printre factorii ce pun în pericol viața persoanelor, impunându-le să abandoneze locurile natale, a fost inclusă, de asemenea, și violența sau, altfel spus, încălcarea în masă a drepturilor omului. În același timp se revine la cerința Convenției din 1951, prin care refugiatul trebuie să demonstreze că viața și libertățile lui sunt puse în pericol.<sup>11</sup> Deci, Declarația de la Cartagena, precum și Convenția OUA, lărgeste sfera definiției cuprinse în Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților, și anume persoanele se refugiază din țările lor deoarece viața, securitatea și libertatea au fost amenințate de violența generalizată, agresiunea străină, conflictele interne, încălcările masive ale drepturilor omului sau alte împrejurări care au tulburat grav ordinea publică.

Deși Declarația de la Cartagena nu are caracter obligatoriu, majoritatea statelor din America Latină aplică această definiție în practică, unele au înglobat definiția în legislația lor națională. Declarația a fost avizată de către Organizația Statelor Americane, Adunarea Generală a ONU și Comitetul Executiv Consultativ al UNHCR.

La 3 decembrie 1949, Adunarea Generală a ONU a hotărât să înființeze de la 1 ianuarie 1951 Înalțul Comisariat ONU pentru Refugiați (UNHCR), organism cărui i s-a încredințat protecția refugiaților, în temeiul statutului său, anexă la Rezoluția 428 (V), adoptată de Adunarea Generală ONU la 14 decembrie 1950.<sup>12</sup>

Convenția din 1951 privind statutul refugiat și Protocolul din 1967, ce vine să modifice Convenția, reprezintă instrumentele globale primare de protecție internațională a refugiaților cu 147 state semnatare ale unuia sau ambelor instrumente. Cu toate acestea, mai există câteva regiuni din lume în care doar un număr mic de state au aderat la aceste instrumente. UNHCR continuă să întreprindă eforturi în scopul familiarizării statelor cu importanța aderării și utilitatea pe care o au aceste documente în elaborarea legislației privind tratamentul străinilor pentru a face distincția dintre refugiați și alte categorii de străini.<sup>13</sup>

Cele șase decenii de la adoptarea Convenției sunt un argument vădit că acest document repre-

zintă o verigă în procesul de formare și dezvoltare a sistemului internațional de protecție a refugiaților. Această convenție a devenit fundamentul acestui sistem, o mini-„constituție” a refugiaților.<sup>14</sup> Rezistența în timp a Convenției ne mărturisește despre faptul că în pofida faptului că dispozițiile sale nu sunt potrivite pentru provocările actuale ale refugiaților în unele aspecte, scopul său principal a fost întotdeauna reglementarea statutului juridic și de tratament al refugiatului, și nu un ghid pentru a găsi soluții potrivite pentru toți.

**Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților prevede o definiție generală a termenului „refugiat”, definește condițiile în care un refugiat își pierde statutul, precum și categoriile de persoane cărora prevederile convenției nu li se aplică.**

Convenția explică clar cine este un refugiat și tipul de protecție legală, alt gen de asistență și drepturi sociale pe care acesta ar trebui să le primească din partea statelor semnatare ale acestui document. Convenția definește în mod egal obligațiile unui refugiat față de guvernele gazdă, iar anumite categorii de persoane, cum ar fi criminalii de război, nu sunt calificați să primească statutul de refugiat.

Întrucât Convenția din 1951 nu se aplică decât persoanelor care au devenit refugiați ca urmare a evenimentelor intervenite înainte de 1 ianuarie 1951 și ținând seama că de la adoptarea Convenției au apărut noi categorii de refugiați care nu pot beneficia de prevederile Convenției, în 1967 a fost adoptat un Protocol cu privire la statutul refugiaților. Astfel, în conformitate cu prevederile Protocolului menționat, statele părți<sup>15</sup> la acesta se angajează să aplice tuturor refugiaților ce cad sub incidența art.1 A din Convenție<sup>16</sup>, statutul prevăzut de Convenție, fără a lua în considerație data limită de 1 ianuarie 1951.

<sup>14</sup> Юрий Сарашевский. „Конвенция 1951 г. о статусе беженцев” // Белорусский журнал международного права и международных отношений, Nr.2, 2001, [http://www.evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=418&Itemid=52](http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=418&Itemid=52). (Vizitat la 14.03.2010).

<sup>15</sup> Republica Moldova a aderat prin Legea Nr. 677-XV din 23.11.2001 la Convenția privind statutul refugiaților, precum și la Protocolul privind statutul refugiaților în decembrie 2001 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 150-151/1199 din 11 decembrie 2001). Convenția a intrat în vigoare la 1 mai 2001, Protocolul la 31 ianuarie 2002.

<sup>16</sup> În conformitate cu prevederile art.1 A (2) al Convenției din 1951, modificat prin Protocolul din 1967 prin art. 1 (Protocolul a exclus cuvintele „ca urmare a evenimentelor survenite înainte de 1 ianuarie 1951 și ca urmare a acestor evenimente”), termenul „refugiat” se va aplica oricărei persoane care, în urma unor temeri justificate de a fi persecutată datorită rasei, religiei, naționalității, apartenenței la un anumit grup social sau opiniilor sale politice, se află în afara țării a cărei cetățenie o are și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește protecția acestei țări în care avea reședința obișnuită ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se întoarcă.

<sup>11</sup> Maria Bulgaru. „Fenomenul refugiului: dimensiuni conceptuale”, p.23.

<sup>12</sup> Cristina Narcisa Vergatti. „Aspecte ale problemei refugiaților în cadrul juridic intern și internațional”. Teză de doctorat – rezumat, p.11// <http://www.google.com/search?hl=ro&lr=&q=institutia+refugiatului&start=10&sa=N>.

<sup>13</sup> Revista de Drept de Azil și Drept Umanitar, Anul.IV, nr.1 (7), ianuarie-aprilie 2006, p.55.

Convenția se limita doar la protejarea refugiaților europeni, avînd în vedere consecințele celui de-al Doilea Razboi Mondial, dar Protocolul din 1967 a extins scopul prevăzut de Convenție, incluzînd refugiații mondiali. Documentul original a inspirat de asemenea alte instrumente regionale, cum ar fi Convenția Africană a Refugiatului din anul 1969 și Declarația Latino-Americană de la Cartagena din 1984.

**Convenția interzice expulzarea sau returnarea forțată a persoanelor cu statut de refugiat. Articolul 33 din convenție prevede: „Nici un stat contractant nu este îndreptățit în nici un fel să expulzeze sau să returneze un refugiat la frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințată pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică”.** Cea mai importantă prevedere a Convenției – **obligația de nereturnare** – a născut controverse încă din momentul redactării sale.

Principiul nereturnării semnifică dreptul la nereturnare al refugiatului într-un teritoriu unde poate suferi o persecuție întemeiată pe rasă, religie, naționalitate, apartenență la o anumită categorie socială sau opinie politică, precum și interdicția de returnare – obligația corelativă a statelor contractante de a se abține să aducă atingere acestui drept. Această obligație le incumbă tuturor statelor, indiferent dacă sunt semnatare sau nu ale Convenției din 1951. Responsabilitatea statelor pentru acțiunile lor cuprinde orice măsură care determină returnarea. Între acestea se includ anumite practici, cum ar fi interzicerea intrării pe teritoriul statului. Ele se pot realiza chiar dincolo de frontierele țării, putînd fi îmfăptuite de stat, de organisme sau indivizi care acționează în numele statului sau al unei autorități în punctele de îmbarcare, în tranzit, în zonele internaționale etc. Toate reprezintă însă returnări indirecte și atrag responsabilitatea statului respectiv pentru încălcarea principiului nereturnării. Avînd în vedere realitățile lumii contemporane – amenințările teroriste etc., un număr mare de state a considerat necesar să aibă în vedere sau chiar să instituie măsuri stricte de securitate, care adesea implică în fapt încălcarea principiului nereturnării.

**Convenția stabilește standardele minime cerute pentru tratamentul refugiaților, inclusiv drepturile și obligațiile de bază ale refugiaților în țările de azil** (de exemplu: dreptul la viață, libertate și securitatea persoanei, libertatea de tortură, tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante, recunoașterea ca persoană în fața legii, libertatea de gândire, conștiință și religie, dreptul de a participa la viața culturală a comunității etc.) **Obligațiile de bază**

ale refugiaților în țările de azil se rezumă la conformarea legilor și regulamentelor țării, precum și a măsurilor luate pentru menținerea ordinii publice.

**Convenția stabilește statutul juridic al refugiaților și conține dispoziții cu privire la dreptul lor de a se încadra în forța de muncă aducătoare de venituri<sup>17</sup> și de asistență socială.**

**Convenția conține dispoziții privind documentele de identitate<sup>18</sup> și de călătorie<sup>19</sup> pentru refugiați, aplicabilitatea taxelor și impozitelor<sup>20</sup>, transferul bunurilor în scopul reinstalării<sup>21</sup>.**

**Convenția abordează drepturile refugiaților, cum ar fi dreptul de a acționa în judecată, dreptul la educație<sup>22</sup>, protecție socială, locuință și libertatea de mișcare<sup>23</sup>, precum și aspecte de naturalizare<sup>24</sup> și de asimilare a refugiaților.**

**Convenția obligă statele să coopereze cu UNHCR în exercitarea funcțiilor sale și pentru a facilita sarcina de a supraveghea punerea în aplicare a Convenției.**

Datorită inexistenței definiției termenului „persecuție” în textul Convenției ONU din 1951, acesta este interpretat din ce în ce mai limitat. În pofida faptului că descoperim tăcerea Convenției în această privință, sursa persecuției nu constituie neapărat un factor determinant pentru acordarea statutului de refugiat. În schimb, persecuția ce îmbracă una din formele la care se referă dispozițiile Convenției, este aptă să conducă la acordarea statutului. Din prevederile articolul 33 al Convenției date, rezultă, cu certitudine, că amenințarea vieții sau a libertății pe motive de rasă, religie, naționalitate, opinie politică sau apartenență la un anumit grup social constituie întotdeauna persecuție. Alte violări grave ale drepturilor omului vor constitui, de asemenea, persecuție.<sup>25</sup> Teama de persecuție sau persecuția însăși nu trebuie să reprezinte factori definitorii unici ai calității de membru al unei comunități în înțelesul noțiunii refugiatului conținut de Convenție, chiar dacă această temere poate fi relevantă pentru grupul

<sup>17</sup> Vezi art.18 al Convenției din 1951 privind Statutul Refugiaților.

<sup>18</sup> Vezi art.27 al Convenției din 1951 privind Statutul Refugiaților /[http://www.unhcr.org.ua/files/Convention\\_Protocol\\_rom.doc](http://www.unhcr.org.ua/files/Convention_Protocol_rom.doc).

<sup>19</sup> Vezi art.28 al Convenției din 1951 privind Statutul Refugiaților.

<sup>20</sup> Vezi art.29 al Convenției din 1951 privind Statutul Refugiaților.

<sup>21</sup> Vezi art.30 al Convenției din 1951 privind Statutul Refugiaților.

<sup>22</sup> Vezi art.22 al Convenției din 1951 privind Statutul Refugiaților.

<sup>23</sup> Vezi art.26 al Convenției din 1951 privind Statutul Refugiaților.

<sup>24</sup> Vezi art.34 al Convenției din 1951 privind Statutul Refugiaților.

<sup>25</sup> Manual referitor la proceduri și criterii de determinare a statutului de refugiat, Chișinău, 2000, p.14.

respectiv în cadrul societății din care face parte solicițantul. Persecuția nu poate defini un grup social, aceasta reprezintă realitatea socială generatoare de refugiu care trebuie considerată prin prisma delimitării față de alte posibile cauze ale părăsirii țării de origine. Acțiunile de persecuție pot doar servi la identificarea sau la eventuala naștere a unui anumit grup social. Oricare alt motiv de părăsire a țării (cum ar fi dezastrele naturale, foametea, etc.) nu este relevant pentru acordarea statutului de refugiat. Deși sunt situații în care apartenența rasială, religioasă, națională, socială sau politică generează persecuție, în general simpla apartenență nu este în sine un fapt suficient pentru acordarea statutului de refugiat.

În ceea ce privește **opinia politică**, aceasta trebuie înțeleasă din perspectiva unor convingeri politice netolerate de autoritățile din țara de origine, adică faptul de a avea opinii politice diferite decât cele ale țării respective este suficient pentru a cere recunoașterea statutului de refugiat, demonstrând că există o temere de fi persecutat pentru astfel de opinii politice.<sup>26</sup> Ele pot consta fie din opinii exprimate sau ajunse în atenția autorităților care au generat persecuția, fie din opinii despre care este rezonabil să se creadă că, mai devreme sau mai târziu, vor fi exprimate sau vor ajunge în atenția autorităților și vor genera persecuția.<sup>27</sup>

Modalitățile concrete de realizare a **protecției** încep cu admiterea în siguranță pe teritoriul unui stat și respectul drepturilor omului, inclusiv asigurarea aplicării principiului nereturnării, în lipsa căruia siguranța și chiar supraviețuirea solicitanților nu ar fi posibile. Ele se încheie cu atingerea unui statut cu caracter durabil, realizat în mod ideal prin redobândirea protecției în țara de origine a refugiatului.

Categoria „**membri ai unui anumit grup social**” a fost alăturată altor patru condiții ale Convenției, anume **rasă, religie, naționalitate și opinii politice**, incluzând în fapt subcategoriile ca: femeile, familiile, grupurile ocupaționale etc. Există și situații în care interpretarea este diferită. În timp ce grupurile cu „caracteristici protejate” sunt adesea percepute ca grupuri sociale, există în realitate situații în care grupurile nu sunt unite de aceste caracteristici, dar reprezintă totuși un grup dintre cele la care se referă Convenția. În această situație se recomandă unificarea jurisprudenței, în sensul de a aprecia calitatea solicițantului în funcție de ambele caracteristici, adică și în funcție de percepția societății.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/refugies/index.shtml>. (Vizitat la 5.04.2010).

<sup>27</sup> Cristina Narcisa Vergatti. „Aspecte ale problemei refugiaților în cadrul juridic intern și internațional”, p.12. Revista de Drept de Azil și Drept Umanitar, Anul IV, nr.1 (7), ianuarie-aprilie 2006, p.13.

<sup>28</sup> Cristina Narcisa Vergatti. „Aspecte ale problemei refugiaților în cadrul juridic intern și internațional”, p.12.

**Detenția** ar trebui să reprezinte o măsură excepțională pentru solicitanții de azil și refugiați, aplicabilă în cazuri individuale și doar atunci când a fost emisă o hotărâre de către o autoritate competentă, luând în considerație circumstanțele fiecărui caz în parte. În practică însă, există tendința anumitor state de a introduce sau de a spori aplicarea măsurii detenției solicitanților statutului de refugiat. Această practică a fost în multiple cazuri justificată de necesitatea aparentă de a împiedica viitoarele intrări ilegale.

**Clauzele de excludere** a persoanelor de la acordarea statutului de refugiat au reprezentat un interes sporit pentru comunitatea internațională grație politicilor statelor industrializate prin care se urmărește pe cât posibil restricționarea accesului la protecția internațională. Convenția conține prevederi privind persoanele care, deși întrunesc caracteristicile refugiaților, sunt excluse de la acordarea statutului de refugiat.<sup>29</sup> Convenția din 1951 este foarte explicită, stabilind că anumite acte sunt atât de grave, încât duc la excluderea persoanelor care le-au săvârșit de la protecție internațională. Totuși, excluderea trebuie să reprezinte o excepție, să fie aplicată cu grijă, în mod responsabil și restrictiv, având în vedere consecințele excluderii pentru cel afectat. Lista infracțiunilor care îndreptățesc excluderea de la protecție este în realitate exhaustivă. Ea se referă la persoanele care au comis crime împotriva umanității, păcii, crime de război, infracțiuni grave, fără caracter politic, în afara țării de refugiu, anterior intrării în această țară, precum și acțiuni care contravin scopurilor și principiilor Națiunilor Unite.<sup>30</sup>

Conceptul de infracțiuni grave, care nu sunt de natură politică, a condus la interpretări diferite. Termenul „grave” trebuie analizat în conformitate cu standardele internaționale, luând în considerare anumiți factori, ca natura actului, consecințele provocate, procedura penală urmată, natura pedepsei. Interpretarea trebuie întotdeauna pusă în legătură cu principiul proporționalității, anume dacă există proporționalitate între excluderea de la protecția internațională (cu consecința eventuală a reîntoarcerii la persecuție) și tipul de infracțiune săvârșită.

Totodată, începând cu mijlocul anilor '80 ai secolului XX în statele de refugiu a început să fie utilizat conceptul de relocație sau protecție alternativă pentru a respinge cererile nefondate pe o temere justificată de persecuție în țara de origine. Acest concept nu este conținut în mod explicit în Convenția din 1951, cu toate că situația concretă există.

<sup>29</sup> Manual referitor la proceduri și criterii de determinare a statutului de refugiat, p.34.

<sup>30</sup> Cristina Narcisa Vergatti. „Aspecte ale problemei refugiaților în cadrul juridic intern și internațional”, p.13.

Legătura între conținutul Convenției privind statutul refugiaților din 1951 și punerea sa în practică este reprezentată de o agenție internațională, Înalțul Comisariat ONU pentru Refugiați, UNHCR, însărcinată cu supravegherea aplicării dispozițiilor în materie. Mai mult, o persoană care întrunește criteriile Statutului Înalțului Comisariat se califică pentru primirea protecției Națiunilor Unite, protecție acordată prin intermediul Înalțului Comisariat, indiferent dacă se află sau nu într-un stat parte al Convenției ONU din 1951 sau al Protocolului din 1967.

Spre deosebire de domeniul drepturilor omului, unde intervențiile unui organism internațional în sprijinul unei persoane persecutate ridică probleme dificile în practică, statele nu obiectează față de abordarea individuală a cazurilor de către Înalțul Comisariat.

Mai important, ele nu tratează aceste acțiuni drept atingeri aduse suveranității lor. Acest tratament special se poate explica doar prin conținutul art. 35 al Convenției ONU, care statuează că mandatul Înalțului Comisariat pentru Refugiați este un mandat distinct, unic în sistemul internațional, având în vedere că această organizație a ONU nu are nevoie de invitație pentru a se implica în problemele privind acordarea protecției. Însă acest proces nu a fost nici el lipsit de controverse. Unele state au considerat timp îndelungat că natura acestor dispoziții nu este obligatorie, fiind irelevante pentru practica judiciară, mai ales că mult timp ele nu erau încorporate în dreptul național.

Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților reprezintă fundamentul dreptului internațional al refugiaților și stă la baza sistemului modern de protecție a refugiaților, iar principiile pe care le conține au intrat în componența altor legi și practici internaționale, regionale și naționale. Unul dintre principiile fundamentale consacrat în Convenție este acela că refugiații aflați „la granița teritoriilor unde viața sau libertatea le-ar putea fi amenințată”, nu trebuie returnați<sup>31</sup>.

Convenția din 1961 și Protocolul din 1967 conțin trei tipuri de prevederi:<sup>32</sup>

- Prevederi ce dau o definiție generală a persoanelor care sunt și care nu sunt refugiați precum și a celor care au fost refugiați dar au încetat de a mai fi. Discutarea și interpretarea acestor prevederi este importantă, având menirea de a-i orienta pe cei a căror sarcină este să determine statutul de refugiat.

- Prevederi ce definesc statutul juridic al refugiaților precum și drepturile și obligațiile acestora în țara de refugiu. Deși aceste prevederi nu au o influență în procesul de determinare a statutului de refugiat, autoritatea căreia i s-a încredințat acest mandat trebuie să le cunoască, deoarece deciziile sale pot avea consecințe deosebit de importante pentru persoana interesată sau familia sa.

- Alte prevederi ce se referă la implementarea acestor documente din punct de vedere administrativ și diplomatic. Articolul 35 al Convenției din 1951 și Articolul 11 al Protocolului din 1967 conțin un angajament al statelor părți de a coopera cu Biroul Înalțului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați în exercitarea funcțiilor sale și, în special, de a-i facilita îndatoririle sale de supraveghere a aplicării acestor documente.

Unul dintre principiile generale ale dreptului internațional este că orice tratat în vigoare obligă statele părți la acestea și trebuie să fie aplicat cu bună credință. Țările care au ratificat Convenția privind statutul refugiaților sunt obligate să-i protejeze pe refugiați pe teritoriul lor în conformitate cu dispozițiile prevăzute în tratat.

Astfel, printre prevederile pe care statele părți la Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților și Protocolul din 1967 privind Statutul Refugiaților trebuie să le aplice sunt următoarele:

- **Cooperarea cu UNHCR** – conform articolului 35 al convenției privind statutul refugiaților și Articolului II al Protocolului din 1967, statele părți au obligația să coopereze cu UNHCR în exercitarea funcțiilor sale și, în special, să faciliteze sarcina sa de supraveghere a aplicării dispozițiilor care se regăsesc în aceste tratate.

- **Informații privind legislația națională** – statele părți la Convenția privind refugiații se angajează să-l informeze pe Secretarul General al ONU cu privire la legile și reglementările pe care le adoptă pentru a asigura aplicarea Convenției.

- **Dispensa de reciprocitate** – în cazul în care, conform legilor unei țări, un străin poate beneficia de un drept doar în situația în care țara de origine a străinului în cauză aplică un tratament similar (principiul reciprocității), această prevedere nu se aplică refugiaților. Noțiunea de reciprocitate nu se aplică refugiaților deoarece aceștia nu se bucură de protecția țării lor de origine.<sup>33</sup>

Implementarea Convenției din 1951 se consolidează în situațiile când există o procedură timpurie și continuă de înregistrare, pentru care este responsabil în primul rând Statul gazdă.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> A se vedea mai detaliat prevederile art. 33 al Convenției privind la statutul refugiaților, încheiat la Geneva la 28 iunie 1951, intitulat Interdicția de expulzare și returnare („refoulement”).

<sup>32</sup> Manual referitor la proceduri și criterii de determinare a statutului de refugiat, Chișinău, 2000, p.4.

<sup>33</sup> Kate Jastram, Marylon Achiron, UNHCR *Ghid cu privire la dreptul internațional al refugiaților*, 2001, nr.2, p.11.

<sup>34</sup> Revista de Drept de Azil și Drept Umanitar, Anul.IV, nr.1 (7), ianuarie-aprilie 2006, p.56.



Desigur, acordul de bază universal – Convenția din 1951 privind Statutul Refugiaților, a fost pe larg, dacă nu universal acceptat, deși în practică el nu se aplică tuturor categoriilor de refugiați, iar în multe cazuri sunt doar cele mai de bază garanții.

Ratificarea Convenției din 1951 și a Protocolului, în 1967 are un impact direct asupra dreptului național. Unele țări adoptă practici de primire, de exemplu, ei percep instrumentele internaționale menționate mai sus, fără a schimba prin adoptarea unei legi privind introducerea acestor acte. De exemplu, Parlamentul belgian a adoptat o lege de aprobare a Convenției. Aceleași proceduri au fost efectuate în Germania (Legea federală din 1 septembrie 1953), Austria, Franța și Elveția. Dar cele mai multe țări au folosit metoda de transformare, adică, de adoptare a unei legi speciale care reglementează statutul de refugiat. În Austria, Germania, Franța, la scurt timp după ratificarea Convenției au fost adoptate legi speciale prin care au fost stabilite toate aspectele practice de determinare a eligibilității persoanelor de a primi statutul de refugiat. În plus, țările pot impune proceduri administrative adecvate, care, de exemplu, au fost în Marea Britanie înainte de introducerea în 1993 a unei legi speciale privind statutul refugiaților.

Prin ratificare, aderare la Convenția din 1951 și Protocolul din 1967, mai multe state au formulat rezerve, cu condiția ca, în cazul unui stat parte la Convenție, rezervele să nu se extindă la refugiații cărora li se aplică prevederile Convenției. De exemplu, Republica Moldova aderând la Convenția din 1951 privind statutul refugiaților și Protocolul din 1967 și-a formulat următoarele rezerve<sup>35</sup>:

- În conformitate cu paragraful întâi al articolului 42 din Convenție, Republica Moldova își rezervă dreptul de a considera prevederile articolului 13 din Convenție ca recomandări și nu ca obligații.

- În conformitate cu paragraful întâi al articolului 42 din Convenție, Republica Moldova își rezervă dreptul de a considera prevederile paragrafului 2 al articolului 17 din Convenție ca recomandări și nu ca obligații.

- Republica Moldova își rezervă dreptul de a aplica prevederile articolului 24 din Convenție astfel încât acestea să nu contravină prevederilor constituționale și legislației naționale privind dreptul la muncă și la protecție socială.

- În conformitate cu paragraful întâi al articolului 42 din Convenție, Republica Moldova, la imple-

mentarea articolului 26 din Convenție, își rezervă dreptul de a stabili locul de reședință pentru anumiți refugiați sau grupuri de refugiați în interesul statului și al societății.

În cele din urmă, unele state au făcut rezerve a căror valabilitate nu prezintă încredere. Țările CSI au îmbrățișat practica de adoptare a unei părți a Convenției, sau adoptarea legislației naționale cu ratificarea ulterioară a Convenției în 1951. Cu toate acestea, indiferent de modul de punere în aplicare a Convenției din 1951 în legislația națională, statele și-au asumat un angajament deosebit de important cu privire la :

- Definiția legală a termenului „refugiat”;
- Aplicarea prevederilor Convenției din 1951 privind Statutul Refugiaților fără discriminare;
- Eliberarea documentelor de călătorie refugiaților;
- Principiul nereturnării refugiaților.<sup>36</sup>

Toate aceste probleme în țările din Europa de Vest și America sunt reglementate, în principal, de dreptul de imigrare sau legi privind străinii. Tarile Europei de Est reglementează problemele de mai sus prin legi speciale privind refugiații. Analiza arată că această Convenție, astfel cum a fost modificată prin Protocolul din 1967, reprezintă un compromis între suveranitatea de stat și umanitate.

În Convenție au fost propuse cinci standarde cu privire la drepturile refugiaților:<sup>37</sup>

**Primul standard** constă în: refugiații beneficiază, de același tratament ca și alți străini cu excepția cazurilor când Convenția prevede condiții mai favorabile.

**Al doilea standard** include o serie de drepturi, pe care părțile le acordă refugiaților pe teritoriul său în aceleași condiții, ca și cetățenilor proprii.<sup>38</sup>

**Al treilea standard** constă în acordarea, cel puțin a condițiilor favorabile identice, ca și cetățenilor cu privire la religie.

**Al patrulea standard** se referă la condiții nu mai puțin dezavantajate ca și la oricare din străini.<sup>39</sup>

**Al cincilea standard** are legătură cu drepturile, pe care statele-părți le acordă refugiaților, asigurându-le condiții maximum avantajoase, nicidecum mai rele decât cele, de care se folosesc străinii în situații similare.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Legea cu privire la aderarea Republicii Moldova la Convenția privind statutul refugiaților precum și la Protocolul privind statutul refugiaților, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 150-151/1199 din 11decembrie 2001.

<sup>36</sup> <http://immigration.nm.ru/status.htm>. (Vvizitat la 17.05.2010).

<sup>37</sup> Юрий Сарашевский „Конвенция 1951 г. о статусе беженцев” // Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2001, Nr.2.

<sup>38</sup> De exemplu, dreptul la proprietatea intelectuală sau industrială, accesul la justiție, accesul la sistemul de rații, legislația muncii, asigurare socială, impozite etc.

<sup>39</sup> De exemplu, dreptul la asociere și condiții generale cu dreptul de ocupare a forței de muncă.

<sup>40</sup> De exemplu, dreptul la proprietate mobilă și imobiliară, activitatea de întreprinzător, activitatea liber profesionistă etc.

Pe lângă faptul că această Convenție a stabilit statutul refugiaților, totuși există unele lacune:

- În timp ce Convenția oferă protecție indivizilor, ea nu introduce un drept individual al omului pentru azil, în timp ce articolul 14 al Declarației Universale a Drepturilor Omului se referă la dreptul fiecăruia „să caute azil și să beneficieze de azil în alte țări în cazul persecuției”, nici un drept similar nu a fost inclus în Pactele din 1966.

- Nu sunt prevăzute prevederi referitor la cererile minime ale procedurii convenite de determinare a statutului de refugiat.

- Nu există reguli explicite referitor la conceptul de „țară terță sigură” sau protecție găsită în altă parte.

- Stricta interpretare a definiției Art. 1 A (2) nu cuprinde toate persoanele ce necesită protecție internațională (ex. refugiații de război<sup>41</sup>).

- Unele categorii de persoane în atenția UNHCR cad din sfera Convenției.

- Nu există reguli de distribuire a responsabilităților.<sup>42</sup>

- Nu este definit termenul „persecuție”.

Luând în considerație toate cele expuse anterior, ținem să formulăm unele concluzii, în special :

1. Legătura dintre drepturile refugiaților și drepturile omului apare doar din obligația statului primitor de a determina standardele de comportament cu acele persoane, cărora li s-a atribuit statutul de refugiat în conformitate cu criteriile Convenției din 1951.

2. Regimul Convenției din 1951 se bazează, primordial, pe concepțiile acordării refugiului pe termen lung și rămâne de bază pentru protecția specială – în pofida faptului că se acordă doar pentru categorii de persoane determinate care caută refugiu.

Deci, cu cât Convenția devine mai universală în urma ratificării ei de către un număr tot mai mare

de țări, cu atât ea devine mai restrânsă în aplicare, deoarece se aplică după forma „azilului politic”, scopul principal al căruia este de a refuza cererea. În aceste condiții, remarcăm o îngustare chiar și a acestei categorii de populație neînsemnate, care este în căutare de azil și care intră sub incidența regimului juridic tradițional. Actualmente, când au devenit atât de populare discuțiile despre distrugerea sau dispariția suveranității naționale, asistăm la o consolidare a acestui ultim bastion al suveranității de stat, care determină dreptul de a decide pe cine să admită și pe cine să expulzeze din țară. Această afirmare politică are drept scop protejarea frontierelor și a teritoriilor sale, sau a teritoriilor foarte îndepărtate de la aceste limite, de exemplu, prin arestarea pe mare, controlul punctelor de pornire de la aeroporturi străine prin impunerea de viză etc.<sup>43</sup>

Convenția din 1951 nu a fost concepută pentru a rezolva toate problemele migrației. Singurul scop al acesteia a fost și este și în prezent acela de a proteja refugiații. Rămâne însă o provocare descoperirea celor mai eficiente mecanisme de gestionare a migrației economice și de menținere a securității granițelor – probleme legitime ale statului dar care trebuie cântărite cu grijă prin prisma responsabilității față de protecția refugiaților. Odată cu adoptarea Convenției s-a înregistrat evoluția ideii de protecție internațională de alternativă de la protecția diplomatică și consulară la protecția diplomatică și consulară mult mai generoasă de instrument dedicat protecției drepturilor omului.

Convenția din 1951 este subminată atunci când persoanele care sunt în căutarea protecției internaționale nu pot avea acces pe teritoriul țintit. Interceptările de pe uscat și de pe mare, controlurile de securitate și alte măsuri au făcut ca accesul la un teritoriu unde solicitantii să poată cere azil să devină dificil.<sup>44</sup>

Convenția privind statutul refugiaților, generând o varietate de interpretări, este relevantă pentru noul mileniu dat fiind faptul că ea a fost inițial adoptată pentru a se ocupa de consecințele celui de-al Doilea Război Mondial și tensiunile politice crescânde între Est și Vest. Deși natura conflictului și tipurile de migrație s-au schimbat în deceniile care au urmat, Convenția a demonstrat o mobilitate remarcabilă în ajutorarea a aproximativ 50 milioane de oameni.<sup>45</sup>

Convenția a încorporat conceptele fundamentale ale regimului de protecție a refugiaților și a continuat să rămână fundamentul acestui regim de

<sup>41</sup> Persoanele constrânse să-și părăsească țara de origine ca rezultat al conflictelor armate internaționale sau naționale nu sunt considerate, în mod normal, refugiați conform Convenției din 1951 sau Protocolului din 1967. Protecția acestor categorii de persoane este asigurată de alte documente internaționale, și anume, Convenția de la Geneva din 1949 asupra protecției victimelor de război și Protocolul din 1977 adițional Convenției de la Geneva din 1949 referitor la protecția victimelor conflictelor armate internaționale.

<sup>42</sup> Christoph Bierwieth, coordonator regional pentru programe de instruire și promovarea legislației, ICNUR „Relevanța Convenției din 1951 pentru secolul XXI”, p. 36, Materiale selectate de la seminarele organizate de Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați și Consiliul Europei „Implementarea Convenției din 1951 privind statutul refugiaților și a Protocolului din 1967 în Moldova”, Chișinău, 28-29 iunie 2002; „Implementarea legii cu privire la statutul refugiaților: standardele internaționale și europene, și experiența regională”, Chișinău, 3-4 octombrie 2002.

<sup>43</sup> <http://immigration.nm.ru/status.htm>. (Vizitat la 17.05.2010).

<sup>44</sup> Revista de Drept de Azil și Drept Umanitar, Anul.IV, nr.1 (7), ianuarie-aprilie 2006, p.55.

<sup>45</sup> [http://www.unhcr.org.ua/main.php?article\\_id=8&view=full&lang=m](http://www.unhcr.org.ua/main.php?article_id=8&view=full&lang=m). (Vizitat la 4.06.2010).

protecție până în zilele noastre. Prevederile ei reprezintă o piatră de temelie în elaborarea normelor privind tratamentul acordat refugiaților.<sup>46</sup>

### Bibliografie

1. Bolintineanu Alexandru, Adrian Năstase, Bogdan Aurescu, *Drept internațional contemporan*, Ed. All Beck, București, 2000.
2. Kate Jastram, Marylon Achiron, UNHCR *Ghid cu privire la dreptul internațional al refugiaților*.
3. United Nation High Commissioners for Refugees (UNHCR), *Manual referitor la procedură și criteriile de determinare a statutului de refugiat*, Geneva, 1992.
4. Mihai Delcea, *Protecția juridică a refugiaților în dreptul internațional*, Ed. Presa Univestitară Română, Timișoara, 2002.
5. Iancu Gheorghe, *Dreptul de azil. Privire comparativă cu statutul juridic al refugiatului*, Ed. All Beck, 2002.
6. Popescu Dumitra, *Drept internațional public*, Editura Universității Titu Maiorescu, București, 2005, p.305.
7. Popescu Dumitra, Năstase Adrian, Coman Florian // *Drept internațional public*, București, Ed. Șansa, 1994, p.398.
8. Potînga Alexei, Costachi Gheorghe, *Asigurarea drepturilor omului în lume*, Chișinău, Ed. Epigraf, 2003, p.606.
9. Erika Feller, Volker Turk, Frances Nicholson, *La protection des refugies en droit international*, Editeur Larcier The UN Refugee Agency –UNCHR, 2008, p.836.
10. Л. В. Павлова, А. В. Селиванов, И. В. Салеев, *Международно-правовой статус беженца*, Минск, Изд.Тесей, 2006.
11. Vincent Chetail, Jean François Flauss, *La Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 – 50 ans après: bilan et perspectives*, Collection de l'Institut International pour les Droits de l'Homme, Bruylant, Bruxelles 2001.
12. Joan M. Fitzpatrick, „*Human rights protection for refugees, asylum-seekers and internally displaced persons: A guide to international mechanisms and Procedures*”, Transnational Publishers, Inc. New York, 2002.
13. Guy Goodwin Gill, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, London, 1996.
14. Inter-Parliamentary Union & UNHCR, *A Guide to International Refugee Law*, New York, 2001.
15. UNHCR, „*The state of the world s refugees*”, Oxford University Press.
16. <http://www.fr.refugeelawreader.org>. (Vizitat la 15.01.2010).
17. <http://www.unhcr.ch>. (Vizitat la 4.06.2010).
18. <http://www.unhcr.org.md>. (Vizitat la 4.06.2010).
19. <http://www.refugiati.info>. (Vizitat la 15.01.2010).
20. [http://www.refugiati.info/attachments/intrebari\\_si\\_raspunsuri.pdf](http://www.refugiati.info/attachments/intrebari_si_raspunsuri.pdf). (Vizitat la 15.01.2010).
21. [http://www.sqdi.org/volumes/pdf/14.1\\_-\\_suhrrkt-barutciski.pdf](http://www.sqdi.org/volumes/pdf/14.1_-_suhrrkt-barutciski.pdf). (Vizitat la 18.06.2010).
22. <http://www.usm.md/crras/crras/ManualePDF/ProblRefugiati.pdf>. (Vizitat la 8.05.2010).
23. <http://www.unhcr-budapest.org>. (Vizitat la 17.04.2010).
24. [http://www.evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=264&Itemid=49](http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=264&Itemid=49). (Vizitat la 14.03.2010).
25. <http://www.strana-oz.ru/?article=909&numid=19>. (Vizitat la 7.07.2010).
25. <http://www.immigration.nm.ru/status.htm>. (Vizitat la 17.05.2010).
26. <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3b779dfe2.html>. (Vizitat la 4.06.2010).

Copyright© Natalia CHIRTOACĂ,  
Veronica SPÎNU, 2010.

<sup>46</sup> Asigurarea drepturilor omului în lume, A. Potînga, Gh. Costachi, p.82.

## **ASIGURAREA JUSTIȚIEI LA NIVEL NAȚIONAL ȘI INTERNAȚIONAL: ASPECTE PRIVIND REGIMUL PARTICIPĂRII VICTIMELOR LA PROCEDURA CURȚII PENALE INTERNAȚIONALE**

*Vitalie GAMURARI\**

### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОСУДИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОТНОСИТЕЛЬНО РЕЖИМА УЧАСТИЯ ПОТЕРПЕВШИХ В СУДОПРОИЗВОДСТВЕ МЕЖДУНАРОДНОГО УГОЛОВНОГО СУДА**

*Настоящая статья ставит своей целью проанализировать роль и место потерпевших в судопроизводстве Международного уголовного суда (МУС), участие которых, как правило, представляет объективное и достаточно новое явление современности, весьма далёкое от того, чтобы претендовать на «статус» общепризнанности. Рассматриваемые в качестве важных объектов защиты и наказания, они по-прежнему играют второстепенную роль в судебной практике МУС.*

*Анализируя окончательную редакцию Римского статута МУС, приходим к выводу о создании весьма широкой системы участия потерпевших в уголовном судопроизводстве, обеспечение правосудия которых лежит в основе статута. Функционирование данной системы предоставляет жертвам серьезных нарушений права прав человека и международного гуманитарного права возможность быть услышанными, а системе право рассматриваться в качестве инструмента способствующим примирению.*

*Закон Парламента Республики Молдова от 09.09.2010 № 212 ратифицировал Римский Статут МУС. Таким образом, наше государство продемонстрировало на международном уровне свою приверженность европейским демократическим ценностям. Ратификация Римского Статута ставит перед РМ ряд сложных задач перспективного и вместе с тем стратегического характера – приведение национального законодательства в соответствие со Статутом, принять на национальном уровне законы, предусматривающие уголовную ответственность за эти преступления, принять меры по всестороннему сотрудничеству с МУС в проведении им расследования преступлений, подпадающих под его юрисдикцию. Являясь частью МУС, РМ способствует продвижению эффективности инструмента международного правосудия. Как следует из преамбулы Римского статута, именно на государствах лежит обязанность осуществлять судебное преследование за преступления, подпадающие под юрисдикцию МУС.*

### **ENSURING JUSTICE AT NATIONAL AND INTERNATIONAL LEVELS: SOME ASPECTS REGARDING THE TREATMENT OF VICTIMS' PARTICIPATION IN PROCEEDINGS BEFORE THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT**

*The present article aims to analyze the role and place of victims in proceedings before the International Criminal Court (ICC), whose participation, as a rule, represents an objective and a fairly new phenomenon of our time, rather far from being able to be qualified as generally acknowledged.*

*Analyzing the final version of the Rome Statute of the ICC, we come to the conclusion about the creation of rather wide system of participation of victims in criminal proceedings whose maintenance of justice is underlined in the statute. Functioning of the given system gives to victims of serious violations of human rights and international humanitarian law a possibility to be heard, but system the right to be considered as the tool promoting reconciliation.*

*The law of the Parliament of the Republic Moldova of 9/9/2010 № 212 has ratified the Rome Statute of*

\* *Vitalie GAMURARI* – doctor în drept, conferențiar universitar, ULIM.

*the ICC. Thus, our state has shown the adherence to the European democratic values. Ratification of the Roman Statute puts before the RM a series of complex and strategic purposes – to bring national legislation into conformity with this of the Statute, to adopt national laws to criminalize offenses, to take measures in order to cooperate with the ICC in carrying out of investigation of the crimes falling under its jurisdiction. Being a part of the ICC, the Republic of Moldova automatically promotes the advancement of the efficiency of instrument of international justice. As follows from the preamble of the Rome Statute, namely, nation states have the obligation to prosecute international crimes such as those covered by the ICC.*

## INTRODUCERE

Începem acest studiu cu o informație plăcută – în sfârșit, după mai mulți ani de tergiversare și neclaritate politică, în pofida unui șir de manifestări, inclusiv în scopuri de popularizare,<sup>1</sup> Parlamentul Republicii Moldova prin Legea Nr.212 din 09.09.2010 a ratificat Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale (CPI), astfel demonstrând că statul nostru promovează valori democratice europene,<sup>2</sup> pornind expres pe calea recunoașterii supremației normei de drept. Acest fapt presupune mai multe activități, inclusiv racordarea cadrului normativ național la cel al prevederilor CPI. Totodată, acest proces presupune și o posibilă ulterioară colaborare dintre oficialitățile Republicii Moldova și CPI, fapt ce poate trezi diverse abordări. Ne vom referi pentru început la una din prioritățile CPI – participarea victimelor la procedura Înaltei Instanțe. În viziunea noastră, asemenea prioritate nu poate fi „ignorată” nici de mediul academic.

În condițiile intensificării relațiilor internaționale, care la rândul său duc la o interdependență între jurisdicțiile naționale și internaționale, racordarea metodelor și proceselor de asigurare a justiției la nivel național și internațional devine o funcție primordială a instanțelor judiciare, în special – naționale. Acest proces se impune și în Republica Moldova, iar în promovarea lui un rol de bază le revine instanțelor judiciare superioare. Ultimele evenimente,<sup>3</sup> o dată în plus ne demonstrează, că

tânărul nostru stat este încă departe de a-și ajusta practica la declarațiile făcute și obligațiile asumate la nivel internațional.

Articolul în cauză își propune un început de studiu al unui aspect de drept internațional, prin intermediul căruia se vor evidenția anumite lacune ce împiedică realizarea justiției pe plan internațional. Studiul în cauză va permite să apreciem corect metodele și mijloacele de implementare a practicii internaționale la nivel național.

Problema abordată trezește un interes sporit în ultimii ani atât în rândul teoreticienilor, cât și al practicienilor. Deosebit de acut această problemă a apărut în urma constituirii celor două tribunale penale internaționale – pentru ex-Yugoslavia și Rwanda. Aceste aspecte au fost luate în considerație pentru atingerea obiectivelor puse în fața CPI.<sup>4</sup> În același timp, prezentul articol nu-și propune efectuarea unui studiu asupra obiectivelor participării victimelor la procedurile penale, nici asupra impactului în raport cu individul, nici cu societatea în ansamblul său, chiar dacă aceste considerațiuni au servit motivul și esența includerii participării victimelor de Statutul de la Roma. Acest subiect a fost abordat destul de detaliat în unele lucrări ale specialiștilor în domeniu.<sup>5</sup> Vom încerca să analizăm acest sistem de participare și influențele sale eventuale asupra conceptului sancțiunilor și condamnării în dreptul internațional penal.

După ce o perioadă îndelungată a fost neglijată, victima este în centrul preocupărilor politice

<sup>1</sup> Autorul a participat, inclusiv în calitate de organizator, la mai multe manifestări științifice la nivel național și internațional, obiectivul cărora era promovarea ideii necesității ratificării Statutului de la Roma și a publicat mai multe lucrări științifice la acest capitol.

<sup>2</sup> Statutul de la Roma a fost ratificat de toate statele membre ale Uniunii Europene, ultimele fiind Bulgaria și România, care au depus instrumentele de ratificare la 11.04.2002 [www.icc-cpi.int/library/about/officijournal/Statut\\_du\\_rome-120704-FR.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/about/officijournal/Statut_du_rome-120704-FR.pdf).

<sup>3</sup> Ne referim la sesizarea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind controlul constituționalității Legii Nr.348 – XV din 12.07.2001 pentru ratificarea Tratatului dintre Republica Moldova și Ucraina cu privire la frontiera de stat. Curtea Constituțională a organizat o reuniune cu participarea experților din diverse domenii ale dreptului ..., inclusiv reprezentanți ai instituțiilor „științifice” de stat, cu excepția celor din dreptul internațional, în cadrul căreia au fost abordate unele chestiuni ce sunt recunoscute „axiome” în dreptul internațional, cum

ar fi, de exemplu, imposibilitatea statului de a face trimitere la prevederile naționale pentru a argumenta neîndeplinirea obligațiilor sale internaționale etc. Pe când în practica internațională, instanțele judiciare de așa nivel se bucură de un ajutor „real” din partea comunității științifice naționale, cei drept, acestea, de regulă, nu sunt monopolizate de grupuri de persoane cu anumite merite, inclusiv științifice, în trecut.

<sup>4</sup> Vezi de exemplu : Elisabeth Baumgartner. Aspects de la participation des victimes à la procédure de la Cour pénale internationale. *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Vol. 90, nr. 870, pp.409-440 [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/review-870-p409/\\$File/irrc-870-Baumgartner\\_fra\\_final.pdf](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/review-870-p409/$File/irrc-870-Baumgartner_fra_final.pdf).

<sup>5</sup> Vezi de exemplu: Mina Rauschenbach et Damien Scalia. Victimes et justice internationale pénale: perplexité? *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Vol. 90, nr. 870, pp.441-460 [http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/review-870-p441/\\$File/irrc-870-Rauschenbach-Scalia-prweb%20fra-final.pdf](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/review-870-p441/$File/irrc-870-Rauschenbach-Scalia-prweb%20fra-final.pdf).

actuale și face obiectul unui interes în permanentă creștere, preponderent în domeniul penal și nu în discursurile sociale.<sup>6</sup> Însă acest fenomen, pozitiv din careva aspecte, nu este în afara problemelor și trezește dezbateri controversate printre cercetătorii și actorii lumii penale. Această impunere a victimei pare a exista nu doar în sistemul penal, dar la fel pe teren sociopolitic actual. Această predominanță se observă în multe state occidentale, devenind în ultimul timp dominantă într-o oarecare măsură atât în dreptul internațional penal, cât și în dreptul internațional umanitar, fiind luată în considerație sarcina victimelor în statutul care le este acordat în cadrul conflictelor armate.

Participarea victimelor la procedura penală reprezintă, în general, un fenomen recent, care pare că este departe de a fi acceptat. Victimele au jucat și joacă un rol secundar în tribunalele constituite anterior CPI.<sup>7</sup> Ele au fost considerate doar ca un mijloc în lipsa *de facto* a unui sistem de participare sau de indemnizare. Sub influența unor puternice presiuni, în dreptul național și internațional a devenit vizibilă tendința de a lua în considerație opiniile și preocupările victimelor, inclusiv admiterea în cadrul procedurii penale, iar odată cu implicarea organizațiilor non-guvernamentale și statelor a fost pusă baza unui sistem ce prevede o participare relativ largă a victimelor la procesele CPI. Chiar dacă modalitățile sale fac încă obiectul unor discuții dure, în mod general este recunoscut că este vorba despre un instrument important și util ce ar permite victimelor unor grave încălcări ale drepturilor omului și a dreptului internațional umanitar să fie auzite și să spere la o posibilă reconciliere.<sup>8</sup>

### INTERESUL SPORIT FAȚĂ DE VICTIME

Evoluția procesului de sporire a interesului față de victime este rezultatul unor tensiuni de ordin politic, social și juridic care au debutat în anii 1960, odată cu punerea în aplicare a politicilor de stat privind indemnizarea victimelor și dezvoltarea asociațiilor de apărare a victimelor, fiind influențată de mișcarea socială ce optau pentru drepturile civile și cele ale femeilor. Constatăm,

luarea victimei în considerație în politicile sociale și penale a progresat de o manieră meteorologică. Anchete naționale și internaționale au permis luarea în seamă nesatisfacția victimelor privind la sistemul penal, ce a dus la o veritabilă experiență de victimizare secundară, ceea ce are ca consecință generală tendința unei slabe denunțări a actelor criminale cărora au fost supuse. Ele au pus la fel accentul pe diversitatea și amploarea traumatismelor suferite de unele victime, în special în urma trecerii prin violențe interpersonale, cum ar fi violul sau violența în familie. În plus, spre 1950, se dezvoltase o nouă disciplină, parte componentă a criminologiei, dar care foarte repede a devenit autonomă – victimologia. Acest câmp de cercetare se axează pe studiul victimei, pe reacțiile sale psihologice și fizice față de realizarea susținută, dar la fel pe experiența sa de a se sprijini pe actul justiției și al societății în general. Aceste diverse constatări au dat naștere unor structuri de stat pentru ajutor victimelor, care s-au răspândit în întreaga lume. Victima a devenit în așa fel o miză politică.<sup>9</sup>

Statutul legal al victimei infracțiunii a impus schimbări semnificative în majoritatea sistemelor penale naționale, în special în dreptul internațional penal. Aceste evoluții au contribuit la crearea unui veritabil statut social al victimei, care reflectă așteptarea recunoașterii statutului său social. Pe plan național, dreptul penal operează, după câteva decenii, cu o trecere semnificativă – de la o viziune clasică a victimei în proces, perceput ca un creditor de prejudicii și interese față de o persoană care suferă, spre un concept ce prevede că suferința trebuie să fie luată în considerație.<sup>10</sup> Obiectivul procedurii penale nu mai este condamnarea autorului, în cazul în care el este recunoscut culpabil, și apărarea ordinii publice, dar în egală măsură este sfârșitul suferințelor victimelor și ajutorarea lor în proces de reabilitare. Această reabilitare este adesea considerată ca o trecere de la recunoașterea greșelii autorului agresiv și, drept consecință, a culpabilității sale, la recunoașterea suferințelor victimelor de către instanțele judiciare și de către societatea *in integrum*.<sup>11</sup> Or procesul penal nu poate avea un final terapeutic, căci el nu are resursele și n-a fost prevăzut pentru a lua în considerație interesele victimelor.<sup>12</sup> În dreptul internațional a crescut nivelul de

<sup>6</sup> Vezi de exemplu: Robert Zauberman. „La victime, usager de la justice pénale” dans Michel Chauviere et Jacques Godbout (eds.). *Les usagers entre marché et citoyeneté*. Paris. L'Harmattan. 1995.

<sup>7</sup> Vezi de exemplu: Rafaëlle Maison. „La place de la victime”, dans Hervé Ascensio et al. (eds.). *Droit international pénal*. Pedone. Paris. 2000.

<sup>8</sup> Antoine Garapon. *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner : Pour une justice internationale*. Édition Odile Jacob. Paris. 2002, pp.161 et suivantes.

<sup>9</sup> Sebastian Roché. *Les victimes : de la communauté à l'assurance en passant par l'Etat*. *Déviance et Société*. Vol. 19, Nr. 4. 1995, pp.357-370.

<sup>10</sup> Xavier Pin. *Les victimes d'infractions. Définitions et enjeux*. *Archives de politique criminelle*. Vol. 28. 2006, pp.49-72.

<sup>11</sup> Mina Rauschenbach et Damien Scalia, op. cit., p.444.

<sup>12</sup> Maria Louisa Cesoni et Richard Rechtman. *La réparation psychologique de la victime : une nouvelle fonction de la*

recunoaștere a importanței victimelor, inclusiv a drepturilor acestora, care se cuantifică între timp mai mult la nivel politic sau umanitar decât penal. Acesta este primul criteriu în luarea în considerație a victimei de către comunitatea internațională fără a contesta Declarația Națiunilor Unite din 1985 privind principiile fundamentale ale justiției, referitor la victimele criminalității și victimele abuzului de putere. În baza acestei Declarații, numeroase decizii și recomandări au fost formulate la nivel internațional<sup>13</sup> și european,<sup>14</sup> ceea ce a contribuit la plasarea problemei victimelor în centrul dezbaterilor și a preocupărilor comunității internaționale. Un proiect al Convenției privind drepturile victimelor este studiat la moment de Națiunile Unite. Dreptul internațional penal, referindu-se la accesul victimelor la mecanismele internaționale de justiție, reflectă și poziția lor – ea a fost recent consacrată în Statutul CPI. Până atunci, victimele erau recunoscute doar în calitate de martori, iar unica reparație posibilă era recunoașterea infracțiunii/crimei internaționale și ca rezultat – sancțiunea aplicată.

Ce statut trebuie recunoscut victimei pentru a-i garanta o reparație optimă, fiind respectate și drepturile acuzatului? În cazul în care dorim să acordăm o reparație adecvată victimei, trebuie să cunoaștem natura și măsura așteptărilor, dar și a necesităților reale pe care le exprimă în raport cu sistemul penal.

Victimele așteaptă de la acest sistem nu doar un rezultat (pedeapsa și compensarea prejudiciului),

peine ? *Revue de droit pénal et de criminologie*. Vol. 2. 2005, pp.158-178.

<sup>13</sup> De exemplu: *UN Office on Drugs and Crime* (UNODOC) a publicat *Guide for Policy Makers on the Implementation of the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (1999) în scopul promovării și controlului aplicării drepturilor victimelor în sistemele penale naționale. Un alt exemplu: *Handbook on Justice for Victims on the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (1999). „Commission on Crime Prevention and Criminal Justice” a fost creată pentru a pune în aplicare Declarația Națiunilor Unite din 1985. Un grup de experți inter-guvernamental, împuternicit pentru dezvoltarea unui instrument de colectare a datelor privind standardele și normele Națiunilor Unite referitor la problema victimelor, a fost creat de Consiliul Economic și Social prin rezoluția sa 2003/30 din 22 iulie 2003. Pentru rezultatele lucrărilor acestui grup vezi documentul E/CN.15/2007/3.

<sup>14</sup> A se vedea Convenția Consiliului Europei privind compensarea victimelor infracțiunilor adoptat la 24 noiembrie 1983. A se vedea la fel recomandările Consiliului Europei R(85) 11 din 25 iunie 1985 privind „poziția victimilor în cadrul dreptului penal” și R(87) 21 din 17 septembrie 1987 privind „asistența victimilor și prevenirea victimizării”. A se vedea la fel „Decizia-cadru a Consiliului Uniunii Europene din 15 martie 2001”, publicat în *Journal officiel des communautés européennes*. A se vedea la fel R(2006)8 a Comitetului de Miniștri a statelor membre adoptat la 14 iunie 2006 în cadrul celei de-a 967-a reuniune a Deputaților/Miniștrilor.

dar la fel și aspectul formal (respectul față de victime, informarea, participarea).<sup>15</sup> Referindu-ne la necesitățile victimelor, putem să le evidențiem pe cele fundamentale, care se referă la procedura penală:

- 1) Să fie auzite vocile acestora;
- 2) Participarea la examinarea cazurilor sale;
- 3) Să fie tratați cu respect și la justa valoare;
- 4) Obținerea informațiilor privind derularea și rezultatele cazurilor sale;
- 5) Obținerea unei reparații materiale și emoționale.<sup>16</sup>

Victimele, de regulă, apar în calitate de revendicatori ai retribuțiilor (condamnarea la o pedeapsă), reabilității, restaurării, precum și ai neutralizării autoului. Între imp, obiectivul retribuției ar putea să aibă o importanță pentru victime, dat fiind că ele cer înainte de toate restituirea sau compensarea, inclusiv posibilitatea de a se restabili, de a se vindeca și de a fi ocolit de o nouă victimizare.<sup>17</sup>

În procedurile penale victimele, se pare, că sunt mai satisfăcute atunci când sunt informate despre un progres real, fie că ele au posibilitatea de a participa activ la proces, de exemplu, prin exprimarea opiniilor sale referitor la derularea acestuia.<sup>18</sup> Cercetarea care a fost efectuată în sistemele juridice europene indică că cea mai mare parte a victimelor nu sunt satisfăcute de experiența acumulată în sistemul penal, că acesta nu răspunde necesităților sale.<sup>19</sup> Or, victimele se așteaptă ca participarea lor, prevăzută în diverse sisteme penale, să aibă o forță reparatorie pentru ele și majoritatea sistemelor penale naționale și internaționale să recunoască victimelor o formă de participare. În unele sisteme de *common law*, participarea victimelor a luat forma de „Victim impact statements (VIS)” sau „Victim statements of opinion (VSO)”. Ele pot face ca vocile sale să fie auzite și invoca în cursul procesului consecințele actului criminal pentru victime și exprima dorința ca ele să fie revendicate. În Belgia și Canada, de exemplu, sunt prezente asemenea VSO care permit victimelor de a interveni în faza executării pedepsei (eliberarea condițională).<sup>20</sup>

Însă aceste evoluții nu acoperă toate așteptările victimelor. Participarea crescândă a victimelor în tratamentul penal al cazului său nu de fiecare dată ameliorează perceperea din partea acestora a sistemului penal și nu pare că le adaugă beneficii emoționale, psihologice sau financiare. Pentru binele

<sup>15</sup> Mina Rauschenbach et Damien Scalia, op. cit., p.444.

<sup>16</sup> Ibidem, p.445.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Idem.

victimelor, se preferă ca acestea să nu fie implicate și lasă judecătorul să ia decizia privind determinarea și aplicarea pedepsei; uneori victimele doresc să se limiteze la prezentarea punctului său de vedere în timpul procesului.<sup>21</sup> Aceasta indică că o implicare foarte importantă a victimei în sistemul penal ar putea să nu fie calea cea mai corectă pentru vindicarea și repararea pe care aceasta o așteaptă.

În principiu, trebuie să spunem că dreptul de a fi actor la procesul penal și de a lua cuvântul este unul reparatoriu pentru victimă. În opinia unor experți, victimele care n-au putut beneficia de un ajutor psihologic și social extern sistemului judiciar sunt cele care revendică apoi ca pedeapsa să fie aplicată autorului suferințelor sale.<sup>22</sup> Riscul real al victimizării repetate/secundare poate fi consecința unui tratament cinic, arbitrar și non-empatic pentru victimă, renașterea experienței sale poate fi traumatică și pot surveni suferințe în rezultatul depunerii mărturiilor și interogărilor la care aceasta este supusă. În unele cazuri, victima poate să se confrunte cu un autor care nu exprimă nici un interes pentru actele sale, care nu recunoaște torturile care le-a cauzat și care poate ajunge chiar până la negarea acțiunilor sale, în scopul culpabilizării victimei.

În urma acestor constatări, putem să ne întrebăm care este rolul acordat victimei într-un sistem care n-a avut ca scop luarea în considerație a suferințelor acesteia și care nu poate avea forța reparatorie care îi este atribuită într-o formulă eronată. Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie de la bun început să determinăm care sunt nevoile reale exprimate de către victime față de sistemul penal, care este experiența specifică a tratamentului judiciar la care ele sunt supuse și care sunt factorii susceptibili ai puterii care influențează pozitiv sau negativ această experiență și pot ameliora situația acestora.

În continuare ne vom referi la căile de soluționare a acestei probleme în cadrul CPI, care, suntem siguri, că va influența acest proces și la nivel național.

## PREVEDERI GENERALE PRIVIND REGIMUL PARTICIPĂRII VICTIMELOR LA CPI

Formularea dispozițiilor ce reflectă participarea victimelor în documentele fondatoare ale CPI indică că redactorii aveau intenția să lase o largă marjă de manevră judecătorilor pentru a structura efectiv sistemul participării victimelor în fața Curții. Între timp, o formulare generală și deseori puțin coerentă impun o serie de întrebări de ordin juridic de fond și de procedură. Primele decizii adoptate de Camerele preliminare ce reflectă problemele victimelor oferă o primă idee referitor la complexitatea subiectului, inclusiv importanța unui viitor angajament stabilit de comun acord între structurile CPI pentru o viitoare evaluare. Articolul 68(3) al Statutului de la Roma (dispoziția fundamentală referitor la victime) stabilește regula de bază pentru participarea victimelor la proceduri: „În cazul în care interesele personale ale victimelor sunt afectate, Curtea trebuie să permită punctele de vedere și preocupările lor să fie prezentate și luate în considerare în etapele procedurii care urmează să fie determinate corespunzătoare de către Curte și într-o manieră care să nu prejudicieze sau neconforme cu drepturile inculpatului și un proces echitabil și imparțial. Astfel de opinii și preocupări pot fi prezentate de către reprezentanții legali ai victimelor în cazul în care Curtea consideră că este oportun, în conformitate cu Regulamentul de procedură și de probă”.<sup>23</sup>

Articolul 68 al Statutului de la Roma este completat cu un regim relativ complex de dispoziții care pun în lumină ceea ce semnifică „permite ca vizualizările și preocupările lor să fie expuse și examinate”. O parte din aceste dispoziții sunt incluse chiar în Statut, în timp ce cea mai mare parte figurează în Regulamentul de procedură și probe (RPP) al CPI,<sup>24</sup> dat fiind că regula 85 conține definiția victimei și urmărește reguli ce reglementează participarea, reprezentarea legală, notificarea, precum și alte chestiuni esențiale de procedură. Este evident că acest regim conține numeroase incertitudini care trebuiesc încă studiate de Curte în interpretarea Statutului și a RPP. Unele din ele vor constitui obiectul deciziilor judecătorilor Camerelor preliminare I și II și uneori a Camerei de Apel după prima decizie importantă referitor la victime din

<sup>21</sup> Opinii expuse de experții participanți la Masa rotundă „Vérité, Réconciliation et Justice dans les transitions démocratiques”, condusă de profesorul Xavier Philippe, care a avut loc la 23-24 martie 2010, la Aix-en-Provence, în incinta ILF – GERJC – Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III, în cadrul căreia a participat și autorul.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> În limba română disponibil pe adresa: <http://translate.google.com/translate?hl=ro&langpair=en%7Cro&u=http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/romefra.htm>.

<sup>24</sup> În limba română disponibil pe adresa: <http://translate.google.com/translate?hl=ro&langpair=en%7Cro&u=http://www1.umn.edu/humanrts/instrree/iccrulesofprocedure.html>.



17 ianuarie 2006,<sup>25</sup> pe care Camera preliminară I a admis ca un grup de adresanți să participe în calitate de victime la procedura de anchetă privind situația în Republica Democrată Congo (RDC) – ulterior „victime ale situației”.<sup>26</sup> În pofida numărului considerabil de decizii adoptate în legătură cu situațiile ce fac obiectul unei anchete, precum și a cazului *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo* (ulterior *cazul Lubanga*),<sup>27</sup> numeroase chestiuni de procedură și de fond ce reflectă participarea victimelor rămân a fi nesoluționate, cum ar fi: ce înțelegem prin „interese personale” ale unei victime, „vizualizări și preocupări” expuse, care sunt exigențele referitor la aceste prezentări și care nivele de procedură pot fi considerate ca necesare pentru participarea victimelor. Chestiunea participării victimelor la stadiul de anchetă, consecințele sale pentru echilibrul intereselor, precum și problemele generale ce țin de prejudiciile și incompatibilitatea cu drepturile apărării și principiile unui proces echitabil vor trebui încă soluționate. În plus, unele chestiuni practice, cum ar fi reprezentarea legală a victimelor, participarea colectivă a grupurilor de victime, forma și modalitățile de prezentare, probleme ce țin de criteriile stabilirii probei și numeroase alte puncte vor trebui evaluate mai precis.

### DIVERSITATEA REGIMURILOR DE PARTICIPARE

Structura Statutului și a RPP, susținută prin regula 92(1) a RPP, lasă să ne așteptăm că redactorii au stabilit diverse sisteme de participare a victimelor. Cel puțin două din ele sunt ușor identificate – ce reflectă instituția „reprezentanților” și la depunerea „observațiilor” la capitolul II din Statut și participarea *stricto sensu*, norma generală, prin articolul 68(3) al Statutului de la Roma și regula 89 a RPP.

Primul sistem de participare din capitolul II al Statutului de la Roma, compus din prevederile articolului 15(3) (autorizează Procurorul să inițieze anchete la propria inițiativă) și a articolului 19(3)

(contestează competența Curții sau admisibilitatea cazului), preea efectul prea devreme, la un nivel crucial, când lansarea sau continuitatea procedurii sunt puse în joc. Articolul 15 al Statutului de la Roma pare a fi consecința logică a anchetei pornite de Procuror la propria inițiativă, când victimele constituie o sursă importantă de informație. Ce ține de articolul 19(3) al Statutului de la Roma, observațiile victimelor sunt esențiale pentru evaluarea contestațiilor competenței Curții sau al admisibilității unui caz monitorizat de către stat sau apărare, în cazul în care acestea prezintă un punct de vedere mai obiectiv, ele nefiind dictate nici de interese politice, nici de interese personale. Nicio procedură de cerere formală nu este necesară pentru această formă de participare, care constă în prezentarea de observații și în contactarea reprezentanților. Cel de-al doilea sistem de participare apare mai complex și permite o mai largă participare. El are la bază prevederile articolului 68(3) din Statut și regulile 89 și următoarele din RPP, precum și Regulamentul Curții. Procedura de cerere descrisă în regula 89 din RPP debutează cu o cerere scrisă depusă la Grefier, care expediază o copie a cererii Procurorului și Apărării. Aceștia au dreptul să dea răspuns într-un termen fixat de Camera competentă. Camera poate să accepte cererea și să oprească procedura în cauză, inclusiv modalitățile de participare, sau să respingă cererea, în cazul în carea consideră că autorul acesteia nu este o victimă sau că condițiile fixate în paragraful 3 al articolului 68 din Statut nu sunt întrunite. În cazul în care o cerere a fost respinsă, nu se admite apelul la decizie, însă adresatul poate depune o nouă cerere la o etapă ulterioară a procedurii.

În cele din urmă, un sistem specific de participare a victimelor a fost stabilit pentru procedura de reparare conform articolului 75 din Statutul de la Roma. În sistemul CPI, reparațiile includ restituirea, indemnizarea și reabilitarea. Includerea unei posibilități de a obține repararea pentru victime, similare procedurilor de cerere a prejudiciilor – interese cunoscute în sistemele de drept civil, este considerat ca revoluționar în dreptul internațional penal. Fiind integrată în procedura ordinară, ea constituie o formă de procedură civilă suplimentară în procesul penal. Aceste diferențe de procedură sunt, printre altele, puse în evidență în regimul procedurii distincte,<sup>28</sup> stabilind o „procedură de reparație”, specificul căreia va fi abordat în continuare.

<sup>25</sup> 17 ianuarie 2006, Decizia privind cererile de participare la procedurile VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 și VPRS 6, ICC-01/04-101, [http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-101\\_French.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-101_French.pdf).

<sup>26</sup> De exemplu, în: Prosecution's Reply under Rule 89(1) to the Applications for Participation of Applicants a/0106/06 to a/0110/06, a/0128/06 to a/0162/06, a/0188/06, a/0199/06, a/0203/06, a/0209/06, a/0214/06, a/0220/06 to a/0222/06 and a/0224/06 to a/0250/06, 25 iunie 2007, ICC-01/04-346, [http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-346\\_English.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-346_English.pdf) p.11 și urm.

<sup>27</sup> ICC-01/04-01/06, [http://www.icc-cpi.int/library/about/news-letter/10/fr\\_03.html](http://www.icc-cpi.int/library/about/news-letter/10/fr_03.html).

<sup>28</sup> Această procedură este prevăzută în special în sub-secția 4 a Secției III al RPP; în egală măsură în articolele 76(2) și 82(4) din Statut și, printre altele, în regulile 91(4) și 153 din RPP.

## VICTIME ALE UNEI SITUAȚII ȘI VICTIME ALE UNEI SPEȚE

O controversă a opus Camerele preliminară și Procurorul la subiectul posibilității pentru victime de a participa deja la faza anchetei asupra unei situații – cum reiese din poziția Camerei preliminară I din decizia sa din 17 ianuarie 2006 – sau doar la o etapă ulterioară procedurii – după cum susține Procurorul.

Distincția între etapa „situației” și cea a „speței” acestea nu este menționată direct în documentele fondatoare ale CPI, emană din structura Statutului. De exemplu, articolul 13 din Statut, definind mecanismele de blocare a exercitării competențelor CPI, menționează o situație care poate include una sau mai multe crime definite în articolul 5 din Statut. Articolul 14 din Statut, ce reflectă înaintarea unei situații de către un stat parte, menționează „o situație în care una sau mai multe crime au fost comise”. Articolul 15 din Statut nu face referință la o „situație”, ci la o „speță”, în timp ce utilizarea termenului „speță” în cadrul anchetei *proprio motu* autorizată prin articolul 15 pare să inducă în eroare. În timp ce o „situație” este în mod general descrisă în termeni de parametri temporari și teritoriali și poate include un mare număr de incidente, prezumați culpabili și, deci, acte potențiale de acuzare, o „speță” denotă un incident cu unul sau mai mulți suspecți specifici, survenite într-o situație ce face obiectul unei anchete și oferind locul unor urmăriri ca rezultat al emiterii unui mandat de arest. Camera preliminară susținea, în urma unei analize textuale, contextuale și teologice aprofundate a Statutului și a regulilor pertinente, că participarea victimelor la nivelul situației nu era exclusă și, „ca atare, nu acordase impresia că ancheta nu prezentase nivelul integrității și obiectivității cererii și nu contravenea principiilor fundamentale a eficacității și securității”. Procurorul, din partea sa, acceptând definițiile termenilor „situație” și „speță” date de Camera preliminară, accentuase că elementele definitorii ale unei victime conform regulii 85 din RPP trebuie citite în context cu articolul 68(3) al Statutului pentru a putea califica o persoană ca victimă. Acesta afirma în toate concluziile sale că permiterea participării generale a victimelor la nivelul situației nu are niciun fundament în Statut.<sup>29</sup> Iată de ce este favorabilă o calificare în două tipuri – la început prin calificarea generală a victimelor conform regulii 85 din RPP, urmată de

o evaluare, prin care se vizează determinarea dacă interesele personale ale victimei sunt în mod direct atinse prin procedura la care aceasta dorește să participe. Acest interes personal trebuie să fie recunoscut din punct de vedere judiciar și direct legat cu un punct specific al procedurii, ceea ce în mod general nu este cazul nivelului anchetei privind o situație.

Această decizie, care pare a fi corectă dintr-un punct de vedere tehnic, abordează și unele probleme: în primul rând, deoarece ea poate afecta drepturile suspectului/acuzatului, independența anchetei și, ceea ce pare a fi mai important – rapiditatea procedurii în ansamblul său. În al doilea rând, deoarece Camera preliminară nu a definit drepturile acordate victimelor în materie de procedură. Mai mult ca atât, o participare formală a victimelor la această etapă este puțin probabilă și aduce avantaj, deoarece ea este expres prevăzută la momentul crucial al autorizației anchetei, în caz că competența Curții este angajată la inițiativa Procurorului conform articolului 15(3) din Statut. În raport cu alte mecanisme de declanșare (înaintată de un stat sau de către Consiliul de Securitate conform articolului 13 a) și b) al Statutului de la Roma), mecanismul de control prevăzut prin articolul 53 al Statutului de la Roma prevede participarea victimelor în baza regulilor 92(2)<sup>30</sup> și 89 din RPP. Contrar articolului 15, articolul 53 al Statutului de la Roma se aplică tuturor mecanismelor de declanșare. Acest articol prevede nu doar evaluarea competenței Curții și a admisibilității speței, dar în egală măsură examinarea cazului, dacă o anchetă sau urmăririle servesc interesele justiției, inclusiv interesele victimelor. Noțiunea „interesele justiției” rămâne vagă; este posibil să ne imaginăm situații în care o anchetă va pune victimele într-un pericol extrem și să împiedice martorii în cooperarea cu anchetatorii. Între timp, un asemenea scenariu pare a fi posibil în orice anchetă dusă de către CPI. Ca rezultat, Biroul Procurorului a fost forțat să ducă majoritatea anchetelor referitor la situația din Darfur în afara Sudanului.<sup>31</sup> Camera preliminară n-a relevat de ce participarea victimelor erau necesare anterior acestor proceduri decisive. Putem vorbi despre avantajele sale potențiale, în special contrapunerea la o latitudine prea mare a Procurorului, ameliorarea echi-

<sup>29</sup> Prosecution's Observations on the Applications for Participation of Applicants a/0004/06 to a/0009/06 and a/0016/06 to a/0046/06, 22 august 2006, ICC-01/04-01/06-345, [http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-01-06-345\\_English.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-01-06-345_English.pdf), par.10.

<sup>30</sup> Regula în cauză este formulată după cum urmează: „Pentru a le permite să se adreseze să participe la procedură în aplicarea regulii 89, Curtea notifică victimelor decizia Procurorului de a porni ancheta sau de a nu angaja urmărirea în baza articolului 53”.

<sup>31</sup> A se vedea: Apelul depus de Procuror în baza articolului 58-7, 27 februarie 2007, ICC-02/05-56, [http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-02-05-56-tFR\\_French.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-02-05-56-tFR_French.pdf), p.30.

tății anchetei și presiunea efectuată asupra Procurorului pentru ca el să pornească o anchetă, să se concretizeze în absența unei supravegheri formale din partea Camerei preliminare conform prevederilor articolelor 15 și 53 al Statutului. Din contra, dezavantajele unei participări rapide a victimelor pare la fel să predomine: Procurorul a afirmat la justa valoare că recursurile Curții, care ar putea fi utilizate mai bine pentru o mai largă participare a victimelor la procedură, sunt inutile irosite, tratând un mare număr de adresări înainte ca procedura să fi fost lansată. Un calcul simplu efectuat la subiectul deciziilor Camerei preliminare adoptate în speța *Lubanga* demonstrează în mod clar: din totalul de 45 de decizii adoptate de Camera preliminară din momentul eliberării mandatului de arest în februarie 2006 până la trimiterea cazului Camerei de prima instanță în septembrie 2007, 20 decizii (13%) în mod direct se refereau la participarea victimelor (fără a lua în considerație deciziile referitor la chestiunile de protecție).<sup>32</sup> Mai mult, a permite victimelor să participe la nivelul situației, fără a cunoaște dacă acestea au vreo legătură cu obiectul anchetei sau a spețelor care au demarat deja, poate avea drept consecință neacceptarea celei mai mari părți a „victimelor situației” într-o speță concretă ținută în fața CPI – fie că incidentul specific în legătură cu care ele au devenit victime nu va face în niciun caz obiectul unei anchete, fie că el nu va fi nicicând subiectul unei spețe specifice. Aceste persoane se regăsesc în urma unor așteptări și speranțe, fapt ce poate constitui un pericol pentru securitatea lor fără a obține anumite avantaje. O asemenea situație s-a creat în raport cu un grup de victime, participarea cărora a fost acceptată prin decizia istorică din 17 ianuarie 2006: ele nu s-au încadrat în condițiile pentru a beneficia de statut de victime pentru speța *Lubanga*.<sup>33</sup> Cel de-al doilea argument adus de Procuror – barieră la obiectivitatea și independența anchetei – pare a fi la fel semnificativă, în special din cauza riscului instrumentalizării victimelor și a nevoilor acestora la finele procesului politic și tentația de a manipula ancheta. O altă incomoditate majoră poate fi dezechilibrul creat între interesele victimelor și cele ale acuzaților prin participarea victimelor înainte de existența unei spețe, dat fiind că în mod evident nicio apărare solidă nu este posibilă, chiar dacă este numit un consilier al apărării *ad hoc*, așa cum s-a produs în cadrul situației din RDC.

<sup>32</sup> Elisabeth Baumgartner, op., cit., p.414.

<sup>33</sup> A se vedea: Decizia Camerei preliminare I referitor la cererile de participare la procedura prezentată de Adresarii VPRS 1 la VPRS 6 în speța *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, 29 iunie 2006, ICC-01/04-01/06-172, [http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-01-06-172\\_French.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-01-06-172_French.pdf).

Camera de Apel<sup>34</sup> a menționat, din nefericire, cu ocazia corectării direcției adoptate prin respingerea cererii Procurorului, de a purcede la o examinare extraordinară a deciziei Camerei preliminare privind refuzul dreptului de a face apel la decizia din 17 ianuarie 2006,<sup>35</sup> din considerente pur procedurale – din punct de vedere strict juridic considerațiunile sale fiind corecte.

## CONCLUZII

Una din problemele stringente ce țin de regimul de participare a victimelor la CPI este stabilirea echilibrului dintre interesele victimelor și alte interese procedurale penale. Anterior am afirmat că această participare compromite echilibrul dintre acuzare și apărare, fapt ce contravine dreptului suspectului sau a acuzatului la un proces echitabil și rapid, precum și interesului Procurorului de a prezenta probele și de a prezenta victimele în calitate de martori. În plus, participarea victimelor, de regulă în cazul în care ea este asortată de măsuri de protecție, poate spori interesul public în cadrul unei audiențe publice, ce are drept scop oferirea posibilității de a verifica fără a împiedica administrarea justiției. Printre altele, există și alte interese specifice CPI în calitate de organ creat printr-un tratat. Este vorba despre cele ale statelor părți – rapiditatea procedurilor și limitarea cheltuielilor. După cum am menționat anterior, participarea rapidă a victimelor la faza anchetei poate contravine interesului Procurorului de a duce o anchetă în mod obiectiv, imparțial și confidențial. Echilibrul dintre aceste interese concurente trebuie să fie luat în vedere de către judecători în cazul în care acordă un acces la victime, în special în cazul în care definesc domeniul de aplicare și modalitățile participării acestora. Problema echilibrului intereselor poate fi în egală măsură privită într-un context mai larg în cazul în care sunt abordate aspecte generale ale obiectivelor ce reglementează instituțiile corecției și ale condamnării în dreptul internațional penal.

Participarea victimelor impune și o altă problemă importantă care trebuie luată în considerație – a ști cum trebuie tratate victimele care ar putea fi martori-cheie, problemă care pare a fi destul

<sup>34</sup> Hotărârea privind Apelul Procurorului la fins de a obține examinarea extraordinară a deciziei adoptate la 31 martie 2006 prin care Camera preliminară I respinse o cerere de autorizatie de interjeter apelul, 13 iulie 2006, ICC-01/04-168, [http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-168\\_tFrench.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-168_tFrench.pdf).

<sup>35</sup> Prosecutor's Application for Extraordinary Review of Pre-Trial Chamber I's 31 March 2006 Decision Denying Leave to Appel, 25 april 2006, ICC-01/04-141, [http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-141\\_English.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC-01-04-141_English.pdf).

de pertinentă în procedurile de drept internațional penal, care, în mare măsură, depind de mărturiile victimelor. În timp ce Tribunalele *ad hoc* trebuie să gireze doar problema instrumentalizării excesive a victimelor de către părți, CPI se va confrunta cu o dilemă mult mai complexă – să accepte victimele care au un interes la participarea în calitate de martori la procedură. Nici Statutul, nici RPP nu interzice victimelor să participe la procedura de depunere a mărturiilor. Cu toate acestea, o persoană care participă în calitate de victimă la procedura CPI ar putea fi exclusă de pe lista martorilor, în special din cauza poziției de quasi-parte, care se aseamănă cu cea a unei părți civile din cadrul sistemului de drept civil, din cauza impactului pe care-l are în raport cu garanțiile unui proces echitabil. Stabilind că drepturile „lărgite” de participare sunt rezervate reprezentanților victimelor, după cum am menționat, putem presupune că angajamentul personal al unei victime nu atinge acel nivel care ar presupune că participarea sa să fie incompatibilă cu rolul martorului. Cu toate acestea, chiar dacă victimele pot fi audiate în calitate de martor, mărturia lor ar putea fi un pic slăbită printr-un anumit aspect de parțialitate și prin interesele manifestate pe care le obțin în rezultatul procedurii, și anume reparațiile. În consecință, puternica opoziție din partea Procurorului în raport cu participarea rapidă și importantă a victimelor devine treptat clară.

Cu toate acestea, o abatere rămâne între victimele ce participă la o procedură a CPI și cele ce nu fac aceasta. Un alt factor luat în considerație la capitolul acestui subiect selectiv este cel al protecției victimelor. Constatăm, la moment, doar măsuri de procedură au fost luate de Curte pentru a proteja victimele, deși sistemul său prevede în egală măsură mijloace de protecție în afara Curții. În cazul în care considerăm că securitatea în regiunile unde derulează anchetele CPI rămâne extrem de instabilă și puțin sigură, inclusiv în timpul anchetei, faptul selecționării unor victime sau a unor martori ar putea cauza inegalități și probleme, nu doar pentru cei ce trebuie protejați, ci în egală măsură și pentru ceilalți. Una din soluțiile propuse pentru a compensa gradul ridicat al selectivității inerente jurisdicției penale internaționale a fost asocierea la alte mecanisme ale justiției tranziționale, cum ar fi cele ale comisiilor pentru adevăr, drept exemplu servind cazul Sierra Leone.<sup>36</sup>

Și în sfârșit, să nu uităm că urmărirea penală este considerată ca cea mai bună manieră de combatere a impunității. Această idee este larg răspân-

dită, chiar dacă nu este unanim acceptată, dat fiind că în dreptul internațional penal doar o mică parte de criminali sunt judecați și că aceasta a fost una din cauzele creării tribunalelor penale internaționale pentru ex-Yugoslavia și Rwanda, precum și a constituirii Curții Penale Internaționale.

În principiu, reconstrucția și restaurarea socială, atât de necesară unei tranziții de la situație de conflict intern la un cadru sociopolitic durabil și stabil, adesea pune în aplicare multiple forme de justiție ce includ obiectivul retribuțiilor prin intermediul reparației, contribuie la soluționarea conflictului între părțile implicate. În așa fel, democrația și pacea durabilă, într-o societate ieșită dintr-un conflict, necesită nu doar o justiție răzbunătoare, ci și o reconciliere între victime, între autori și societate prin intermediul formelor justiției reparatorii.<sup>37</sup> Restabilirea reglementării juridice este esențială pentru ca victimele, autorii și comunitatea *in integrum* să poată reconstrui societatea pe noi fundamente.

Acest studiu, care este doar un început al unei analize ample ce va reflecta căile și metodele de aplicare a justiției tranziționale în societățile post-conflictuale, ne va permite să încercăm să abordăm, problemele victimelor acestor conflicte, inclusiv formele de reparație, în așa fel oferind DREPTULUI posibilitatea să-și promoveze principalul său obiectiv – asigurarea și promovarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Societatea moldovenească nici până astăzi nu și-a determinat prioritățile în procesul de reconciliere națională, fiind dezbinată în urma destrămării ex-URSS și a declanșării conflictului de pe Nistru din primăvara-vara 1992. Între timp apar o mulțime de alte probleme, ca de exemplu, cele ce țin de efectele celor 8 ani de „guvernare comunistă”, care au lăsat în urmă Republica Moldova cu câteva decenii, efectele cărora s-au simțit în cadrul evenimentelor tragice din 7 aprilie 2009. Atitudinea justiției moldovenești față de victime și nu numai...<sup>38</sup> au

<sup>37</sup> Concluzii la care s-a ajuns în cadrul lucrărilor Mesei rotunde „Vérité, Réconciliation et Justice dans les transitions démocratiques”, condusă de profesorul Xavier Philippe, ca e avut loc la 23-24 martie 2010, la Aix-en-Provence.

<sup>38</sup> Ne referim în cazul dat în special la procesele ce au avut loc în urma evenimentelor din 7 aprilie 2009, în cadrul cărora justiția moldovenească a dat dovadă de un comportament „infantil” pentru un stat ce se pretinde „stat de drept”, comportament, care reamintește de „troika” din perioada regimului stalinist. Și în aceste condiții se mai insistă că regimul „voronin” nu a fost un regim autoritar!!! Să rămână la aprecierea istoriei, dar totuși, pentru a aprecia „nivelul european” al Republicii Moldova, propun celor ce susțin că locuim într-un stat de drept să se deplaseze măcar pentru o săptămână în spațiul Uniunii Europene pentru a putea aprecia un regim democratic la justa sa valoare.

<sup>36</sup> A se vedea: Gamurari V., Barbăneagră A. Crimele de război. Chișinău. Reclama SA. 2008, p.227-235.

ieșit la suprafață, ce-i drept parțial, doar odată cu schimbarea regimului de la Chișinău. Între timp, procesul de reconciliere națională abordează un șir de probleme, care anterior, fie intenționat, fie din neglijență, n-au fost supuse unor dezbateri în societate, inclusiv din motivul unei prezențe slabe a societății civile în viața politică a Republicii Moldova.<sup>39</sup>

Până la urmă, reformele în justiție și implementarea standardelor și valorilor europene sunt printre condițiile prioritare impuse Republicii Moldova în procesul de integrare europeană.

**Copyright©Vitalie GAMURARI, 2010.**

<sup>39</sup> Nu ține în mod direct de tematica articolului în cauză, dar are o tangență indirectă – este vorba de ziua de 9 mai, care tradițional marca Ziua Victoriei, pe când europenii o numesc Ziua Europei, iar la 8 mai marchează sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial (în Europa). Victime ale acestui „măcel” au fost toți participanții, indiferent de partea cui au luptat, iar în cazul Republicii Moldova această problemă este deosebit de actuală, dat fiind că locuitorii acestui meleag s-au aflat sub „jurisdicția” celor două tabere inamice, în afara voinței sale. Doar un exemplu: prizonierii de război din forțele armate ale „axei” erau privați de libertate de tribunalele militare sovietice la 25 de ani pentru „agresiune”! Vă imaginați ce nivel al „culturii juridice”??? Și noi prelungim să promovăm acest „nihilism” juridic la începutul secolului XXI!!! Atitudinea față de aceste victime/participanți este determinată de nivelul de trai al acestor persoane zi de zi, și nu de acele manifestări organizate o dată în an cu „fanfare”, „parade” etc. În situația în care „învingătorii” au un nivel de trai sub orice critică, iar cei „învinși” se bucură de o liniște la adânci bătrânețe, ne punem întrebarea: care sunt valorile promovate de societate? Putem aduce exemple mai recente: atitudinea societății post-sovietice față de participanții la „războiul” din Afganistan din 1979-1989, sau și mai recent, față de participanții la conflictul armat de pe Nistru din primăvara-vara anului 1992, indiferent de partea cui au luptat, cu condiția că întrunesc cerințele față de statutul de „combatant”. Ultima temă impune un studiu amplu, dat fiind că problemele victimelor de pe ambele părți ale Nistrului sunt foarte slab abordate în societate, pe când, după cum am menționat, unul din obiectivele principale ale justiției tranziționale este reconcilierea națională și reconstituirea societății pe un nou fundament.

## THE EVOLUTION OF THE CONCEPT OF “NATIONAL SECURITY” IN THE CONTEXT OF TRANSFORMATION AND GLOBALIZING FACTORS OF SOCIAL DEVELOPMENT

*Alexander BURIAN\**  
*Olyana KINDIBALYK\*\**

### EVOLUȚIA NOȚIUNII DE SECURITATE NAȚIONALĂ ÎN CONTEXTUL PROCESELOR DE GLOBALIZARE ȘI REMODELARE A SISTEMULUI INTERNAȚIONAL

*În cadrul articolului este expusă o analiză teoretico-metodologică detaliată a conceptului de ”securitate națională”. Deși există o multitudine de interpretări, deocamdată este dificil de a-l considera ca un domeniu de cunoaștere de sine-stătător. Așa dar, procesul de ”autodeterminare” a termenului de ”securitate națională” ca disciplină științifică nu este finalizat. De aceea, se simte o încărcătură slabă a conținutului conceptual, valoric și multidimensional, care în contextul proceselor de globalizare și remodelare a dezvoltării sociale moderne ar asigura o viziune mai amplă a problematicii respective. Semnificația noțiunii de ”securitate națională” rămâne mai des utilizată în practica politicii externe, și are o importanță deosebită nu numai în aspectul pur teoretic „pentru identificarea unei noi trăsături a spațiului de securitate a comunității mondiale”, dar mai întâi de toate, într-o dimensiune practică, deoarece predetermină bunăstarea viitoare a statului și lumii însuși.*

*Astfel, problematica legată de securitatea națională rămâne a fi una din temele de discuție în cadrul teoriei social-politice. E. Rothschild a demonstrat concludent că de-a lungul secolelor securitatea a cunoscut nu o singură schimbare al sensului predominant. În consecință, aceasta din urmă nu doar a extins domeniul de cercetare al gândirii politologice și politico-sociologice a modernității, dar, de asemenea, a condus la diferențe semnificative în ceea ce ține de aprecierea și opiniile cu privire la esența și transformarea fenomenului ca atare în cel mai larg sens al acestei categorii.*

*În această privință, pare cel mai esențial de a defini importanța securității naționale în vederea menținerii viabilității statului, care în mod ideal, în scopul realizării obiectivelor comune, unește oamenii, societatea și statul, dar în realitate nu exclude contradicțiile pe baza unor diferențe ce țin de interese, valori și scopuri.*

### ЭВОЛЮЦИЯ ПОНЯТИЯ «НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ» В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ И ГЛОБАЛИЗАЦИОННЫХ ФАКТОРОВ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

*В статье представлен детальный теоретико-методологический анализ понятия «национальная безопасность». Несмотря на обилие толкований, её все еще трудно рассматривать как самостоятельную область знания. Не иначе как «самоопределение» национальной безопасности как научной дисциплины не завершилось. Поэтому речь идет о слабом наполнении данного понятия концептуальным, ценностным и многомерным содержанием, которое бы в контексте трансформационных и глобализационных факторов современного общественного развития обеспечивало максимально широкое видение соответствующей проблематики. Содержание национальной безопасности остаётся наиболее востребованной внешнеполитической практикой, и представляет особую значимость не только в чисто теоретическом аспекте «для выявления нового качества пространства безопасности мирового сообщества» но, прежде всего в практическом измерении,*

\* *Alexander Dmitrievich BURIAN* – doctor of juridical sciences, professor, the President of Association of International Law of the Republic of Moldova.

\*\* *Olyana Igorevna KINDIBALYK* – master of international relations, post-graduate student of the Institute of History, State and Law, Academy of Sciences of Moldova.

*поскольку предопределяют будущее благосостояние государства, и мироустройства как такового.*

*Таким образом, проблематика национальной безопасности продолжает оставаться одной из дискуссионных тем социально-политической теории. Э. Ротшильд убедительно показала, что на протяжении столетий не раз происходила смена преобладающего смысла безопасности. Как следствие, это не только расширило исследовательское поле политологической и политико-социологической мысли современности, но и привело к значительному разбросу оценок и мнений относительно сути и трансформации самого явления, в самом широком понимании его сущности.*

*В этой связи, представляется наиболее естественным определить важность национальной безопасности в поддержании жизнеспособности государства, которая в идеале, при достижении общих целей, соединяет воедино людей, общество и государство, а в реальности не исключает противоречия, на почве разногласий в отношении интересов, ценностей и целей.*

### **I. “National security”: interpretations, essence, content, conceptual apparatus**

The studying of national security, comprehension of its methodological and conceptual basis, has always caused considerable, sometimes magnetic interest among representatives of the scientific community. If to assume that the need for security has arisen simultaneously with the advent of the human society, it should be assumed that attempts to develop a special terminological apparatus of the above problematic, to clear up the sources and tendencies of its origin have been undertaken by scientists time and again (that is not challenged today by almost anyone). Consequently, it has not only expanded the research field of political and politico-sociological thought of the present [13, p. 73-77; 38, p. 3-12; 39, p. 46-62], but has also led to considerable dispersion of assessments and opinions concerning the essence and transformation<sup>1</sup> of the phenomenon itself. Its orientation and content are of a special importance not only in a purely theoretical sense “for revealing of a new quality of the security space of the world community” [28], but, first of all, in the practical dimension as they predetermine the future well-being of the state and world order as such.

Despite the abundance of interpretations, it is still difficult to consider national security as an exhaustive and self-sufficient area of knowledge, as it is a question of a poor filling of this concept by a conceptual, value and multidimensional content, which would provide a maximum possible vision of the corresponding problematic. Therefore, it (remains to be the newest concept from the point of view of the level of its scrutiny, continuing to be a subject of discussions, in the context of those or other scientific disciplines [43, p. 8].

The character of the ongoing discussions confirms a multidimensionality of new approaches to the treatment of the term symbolizing the state of protect ability of vital interests of the individual, society and state, and the responsibility of the latter in this area.

Therefore, such attention to this problem is quite natural and grounded, as security concerns the most important parts of vital functions of the individual, society and state, acting as one of the most disputable categories in the theory of international relations (TIR) and other social sciences [42, p. 3-35].

For today, the problem of national security, which was very widespread after the Second World War, arises, as a rule, in view of its poor conceptual theoretical readiness and, therefore its consideration through separately taken sociopolitical elements, such as interests, threats, conflict, stability, is in many respects a necessity.

In general, the category of “national security” has entered into the scientific turnover rather recently, having received its initial form in the American political science, and then in a number of countries of Western Europe [27, p. 30]. We will specify that separate elements of security can be found in works of one of the USA fathers-founders J. Madison and T. Roosevelt, to be more exact, in his address to the congress in 1904 concerning establishing “control over the Panama canal”<sup>2</sup>. However, the priority in its development is usually attributed to the known author of the modern American liberalism Walter Lippmann who for the first time used this term in his book in 1943 [53, p. 196].

It is usually considered that Theodore Roosevelt was the first to use the concept “security of the state”, and Walter Lippmann was the first to give the first definition of security, having co-ordinated

<sup>1</sup> In this context, the term “transformation” should be conceived as the one filled with another content dictated by a change of the international relations environment, distinct from the environment existed in the bipolar epoch.

<sup>2</sup> The address concerned the accession of the Panama Canal Zone to the USA. Besides, that action was grounded by the USA interests of “national security”.

it with national interests. Then the term was officially acknowledged after the adoption of Act № 257 of July 26, 1947, the USA National security act on which basis the National security council was established. The latter “advised the president on questions, pertaining to the integration of internal, external and military policy in the national security area” [17].

Let us note that the above Act does not provide an unequivocal definition of national security. However, following its adoption, a concept of national security began to be formed in the USA and it would require decades for this concept to be of an accurate structured character, proceeding from intelligent and clear cut definitions. Starting from 1986, the US president annually addresses the Congress with the message titled “National security strategy”.

It should be noted also that the American model of national security in many respects has functioned on the basis of methodological writings of the classic of the American politological thought of the middle XX century Hans Morgenthau, done as a result of long theoretical researches.

An attempt to consider national security in a geopolitical context, i.e. in interaction with the external environment, social, and natural, to clear up its nature and to try to comprehend lessons of researches in this area, to outline basic problems facing scientists and experts, is a primary objective of the authors of this article.

In the beginning, we will dare to remind that the category of (“national security”, strongly entered into the political lexicon and possessing certain dynamics, till now has the theoretical urgency and practical importance. In the sociopolitical theory, a dispute is going on as to the possibility of using the word combination “national security”) which is perceived differently. Thus, according to the majority of western political scientists, to be exact, representatives of the western politico-philosophical thought, it is a question of the ability of the country to maintain its territorial integrity, independence, political, economic and other vital bases of the society. Until now, the western interpretation of national security maintains its primary originality and is identified with security of a state-organized society.

Such a vision is determined by another system of values focused first of all on interests of the individual, and not the state. Hence, the state is called to serve interests of the civil society, making human requirements and needs its corner stone. That, in turn, testifies to the human dimension of national security.

Meanwhile, in our language, the adjective “national” can be formed from two nouns: “nation” and “nationality”. At this, the use of the adjective “national”, as a rule, does not cause any doubts. In addition, when we speak about national resources or national question, we realize that it is a question not of the resources and a separately taken nationality, but about public resources and all-nation question.

Thus, national security of the Moldavian state considers its connection with national relations. Thereupon, it is not out of place to remind that a similar approach is a mirror reflexion of the position of T. Gobbes in whose opinion, security of the person and society consists in development of rational rules of behavior of people who are equal among themselves [23, p. 172-182].

Actually, in the modern Moldavian state, the traditional concept of national security consisting of three elements is adopted: security of the person, society and state [18]. At this, we will note that such approach, with long pauses, finds its reflexion in the Moldavian politico-legal thought and practice. The basic objects of security include human rights and freedoms, material and cultural wealth of the society, constitutional system, sovereignty and state territorial integrity [18]. Proceeding from such understanding, in official documents, the human being is put at the same level with the society and state and even precedes them. Legislatively, when maintaining security, no restriction of citizens’ rights and freedoms are allowed, except for the cases strictly provided by the law. Structural elements of the security concept are notions of subjects and objects, dangers and threats, security spheres, etc.

So, if to assume that maintenance of security is vitally significant for a country development [7, p. 74-92], it is possible to draw a conclusion that theoretically, uniform methodical measures directed on its realization are still in a suspended state. Analytical methodological instruments of determination of threats has been developed insufficiently; threshold indicators according to which security threats can be characterized exclusively as threats are not clear.

Here, it is hardly necessary to prove in details that in a country where there is no national consent on such fundamental elements of national security as “vector of national development”, “social ideal”, “models of economic and political systems”, “national interests”, it is difficult to determine what threats and challenges do really exist, and what, having entered into collision with the process of “blind”, i.e. uncontrollable, globalization<sup>3</sup>, are results thereof.

<sup>3</sup> The expression “blind” globalization was borrowed by the authors from the L.N. Kle-patsky’s article [21].



Taking into account the above, it is possible to speak about the need for a reconsideration of methodological and conceptual bases of national security, revaluation of resources and mechanisms of its maintenance, strict arrangement of accents in the internal and foreign policy concerning the triad – “*individual – society – state*” (*italics added – the Authors*) which are not recommended to be interpreted separately from the globalizational and transformational processes of the present. There is certain logic in this. Thus, researcher A.V. Krutov considers that such an approach is capable to ensure a steady interaction of the civil society and state in any questions, including in questions of national security [26, p. 13-14].

It is necessary to pay attention to the fact that from the point of view of definition of correlation between the elements “individual-society-state”, the declared triad undergoes inversion when it transfers from the analysis of the national security concept to its content. There are many reasons to agree or disagree with such interpretation, however objectivity is such that if in the concept “security” the priority belongs to the individual, then to the society and, finally, to the state, then in maintaining security, the priority belongs exclusively to the state which i co-ordinates its efforts and efforts of the society regarding overcoming threats to security.

Let us note that an extraordinary interest to national security as to one of elements of political thought, aroused in the end of XX century. Here, it is necessary to underline that scientists’ approaches to its analysis were different. Those approaches were so manifold that the scientific comprehension of security represented a rather mosaic picture dazzling with various approaches and definitions.

Thus, western researchers of the new time, treating national security as a system of actions taking place beyond the national borders [67, p. 5-41]; identify it with a geopolitical security of the state. The known American military man and scientist J. Collins considers that strategy of national security is a science and art of using the national power under all circumstances with a view of achievement of a desirable level and form of control over the adversary by means of threats, brutal force, indirect pressure, diplomacy, dodges and other possible means, providing thereby interests and purposes of national security [54, p. 14].

However, a similar definition shrouded in a crape of mystery (*since it does not precisely identify the environment and exponent of the national security maintenance*), requires a more concrete definition,

which can be found with the reference to conceptual positions of political realism. We will remind that security of the state, from the point of view of that political doctrine, should be considered as security, which can be provided only by one state as a basic actor of the international relations. Such understanding of security conceptually follows from the postulate that international relations develop out of collisions between states which, trying to achieve the desirable result, proceed from the purpose based on national interests, – “i.e. such interests for the sake of which a state will rather agree to be at war than to agree to a compromise” [50, p. 320 – 347]. Hence, the geopolitical security, according to some political scientific researchers of its depths, is a component of national security and system of maintenance of national interests. By and large, it is possible to say that national security is a strategy directed on maintenance of vital interests of a state-nation [50, p. 320 – 347].

Let us remind that security of the state, which had to be maintained in the conditions of that time, in the conditions of an anarchical international system<sup>4</sup>, was considered in a strict coordination with force (more often, military). At this, mechanically, according to political realism, even if there are changes inside the states, the system remains anarchical, which influences or even determines behavior of its structural units [67, p. 5 – 41]. It is logical to conclude in this connection, that national security connected with protection of the territory from external military threats, should be considered in “co-habitation” with the concept of “state security” as only the state is in a position to pursue a policy of maintaining its own security. It is impossible to ignore this important factor from the point of view of the further development of international relations and positions of classical realism. If to refer to an increasing compatibility or discrepancy of national interests occurring during the globalization epoch, and the fact that its reverse side is the interrelated factor, it is necessary to assume, that the state is in constant searches of methods of security maintenance. A similar approach which has received the most different substantiations in works by T. Barnett, Z. Bzhezinsky J. Gaddis, R. Cooper, R. Kagan, H. Munkler, J. Nye, N. Ferguson, F. Fukuyama [4; 52; 55; 57; 58; 59; 60; 62; 63] – from pragmatic to theological ones, has its versions.

<sup>4</sup> The anarchical system of international relations was built on the permanent rivalry of states as a dominating political actor of the international arena and it supposed the use of military means. At this, the war is considered as a quite admissible means of the conflict settlement.

Meanwhile, it is not out of place to remind that in the West, within the frameworks of the theory of international relations, there is an independent discipline – *security studies*, which is based on the use and knowledge economy exclusively in the security sphere.

In connection with the subject under discussion, it is expedient to proceed to consideration of positions and views of representatives of Other schools of the present, which work within the limits of their area of knowledge and, hence, it is not excluded, that a difference in approaches will fill up the considered problematic with a new content.

In the considered context, it would be desirable to note, that, despite existing differences in approaches, there are also obvious points of rapprochement, i.e. comprehension of the fact that a primary factor of security, valuable unity of the society and state is a level of state's feeling of security.

So, on the one side are theorists connecting national security with national one, where the nation is a set nationalities living in a single territory, for which their national-cultural originality is characteristic<sup>5</sup>. Here again, it is necessary to name such scientists as V.G. Ignatov, V.P. Tarantsov, A.V. Ponedelkov, A.M. Stepanov.

The other group of scientists suggests considering national security through the prism of *country security*, being focused on economic, political, organizational means applied by the state for neutralization of threats to the vital interests of the country<sup>6</sup>. Within the frameworks of such approach, S.V. Stepashin believes it necessary to consider geographical and territorial aspects of national security which, in our opinion, can act as indicators when assessing a survival rate of the state both in crisis, and everyday situations [40, p. 8].

For the sake of practical presentation, we will cite the example of the USSR, whose survival rate index during the crisis period accounted for 119% (if to sum up indicators of all countries of the world, the USSR had the highest). Such high indicator was determined by a favorable geographical position, rich natural property of the country, its resources, population, and military parity with the USA, achievements and successes in the diplomatic field. Besides, the economic indicator amounted to 36% of the USA level. The general indicator, as the sum of all indexes, amounted to 77% and as such, determined the «national power» of the USSR, of the general integrated index of the USA “national power”. However, inability of the USSR to quickly and precisely assess and predict the internal and external situation emerged at that time, has led to

the disappearance of the USSR. In this connection, we will point out to a basic element of national security, without which internal political stability of this or that state is impossible, namely, an economic component and ability of the top leadership to take adequate measures for prevention of threats, challenges, and their overcoming.

The third group of researchers prefers to consider that national security is *state security*, disclosing at this its historical, territorial, and natural components. We believe that such interpretation is close by its content to national security and in more details characterizes it from the position of the historical epoch. Importance of this approach is dictated, first of all, by the fact that it refers to security of the state as, speaking about national security, we mean nothing else but security of the state, which all functions are inseparably linked with the territory on which its sovereignty extends. Undoubtedly, in this case, that for any state infringement of its territorial integrity by other states or separatist movements is the most terrible thing.

The historical component of such approach brings us to the epoch of the Sacred Union. Thus, English researcher Emma Rothschild has convincingly shown, that universally used national security reflects one of the historical approaches to national security prevailing in the days of the Sacred Union, being the answer to Napoleonic wars and reflexion of rising national feelings of consciousness in Europe [64, p. 61-70].

At the same time, the analysis of the content of the works of the above-mentioned authors clearly shows that one of the most studied directions of security is the approach which considers national security through the prism of the constitutional security. Thus, the latter concerns specificities of formation of a political regime and political community (system of state authorities, not public institutions). Literally, the constitutional security discloses its politico-legal aspect in national security: a set of political institutions, and also their powers providing the internal political stability of the state. An example of such approach may be the works of T.E. Schubert [51, p. 92-98], A.I. Vasiliev, V.P. Salnikov.

It should be added to the above, that security of the state as an actor of political processes is connected, first of all, with preservation of its constitutional system, maintenance of its sovereignty and territorial integrity, which is used to be considered through a notorious prism of protection of the person and society. In this sequence, the state with all its inherent attributes, institutes and organs must

serve the interests of each person and the society as a whole. At this, social scientists confidently postulate the thesis that if any parts and institutes of the state cease to serve the interests of the person and the society, there should be a constitutional mechanism, allowing to introduce adjusting amendments to satisfy the interests of the state system. In this context, the activity of state institutions is predominant and it should have a socially focused character, provide prosperity of the person and society.

It is important to note that according to a number of innovative works, the role of a synonym to national security may be attributed to “*public (civilized) security*” which is painted exclusively by its own color, meaning protection of a set of value origins of the public, group, mid individual life. Until recently, the majority of authors connected the concept of “public security” with infringement of either rules of interaction of people with technical systems, or rules of treatment of generally hazardous objects. At such approach, a “technical” character of public security is put forward, but its actually substantial side frequently remains out of sight of both researchers, and law enforcement organs [29, p. 125].

There are a lot of similar opinions. Thus, O.A. Stepanov considers that a specificity of public security consists in a more detailed consideration of one of the aspects of national security, i. e. the spiritual life of the nation. According to the theorist, in the conditions of a broad use by state organs of informational electronic technologies, the safeguarding function of the state will become increasingly significant [44, p. 34 – 38; 45, p. 62-67]. Thereupon, we will note V.E. Petrishchev’s position who defines the public security as “maintenance of normal functioning of all public institutes, unobstructed functioning of different sociopolitical doctrines, teachings, concepts, and also freedom of citizens to unite on the basis of community of social, professional, national, religious and other interests into those or other public formations” [36, p. 28-41].

Following the above analysis, it is not difficult to see that public security is quite comparable with that of the state, and in some sense, they complement each other.

In many traditional politological paradigms, national security is defined as the absence of dangers or ability of the state to effectively meet and prevent potential threats and challenges [53, p. 197]. Or, as the founder and the first president of the “Rome Club” August Peccei, “already in the mid-sixties of the last century, just on the eve of “entering into the phase of a new metamorphosis of

all human history” (Z. Bzhezinsky), “great turning point” (Ricardo Diez-Hochleitner) or even a “world revolution” (I. Vallerstajn) it was noticed, that “the times in which we live, are full of threats and dangers...” [37, p. 309-331].

The expansion of the substantial field of this concept could not but lead to its new interpretations which can be considered from various disciplinary positions, philosophical, for example [32, p. 62-65]. We are interested in its socio-political framing.

In this connection, researchers A.V. Vozzhennikov [10, p. 27] and N.D. Matrusov when defining it, proceed from national *interests and resources*. At this, A.V. Vozzhennikov subdivides the entire totality of vital interests of the nation into four groups: survival, development, important and humanitarian, and together with M.V. Aleksandrov proceeds from the concept of *threat*. The threat acts here as a sense-forming concept as it allows us to consider national security as a dynamic category (change of the state of national security at various intervals of its historical development in different socio-political situations), and a static one (fixes the state of national security for a certain moment of time).

Scientist V.A. Trukhanov notes that the national security system is the protection of national life through realization of interests, values and the purposes [47, p. 17]. It should be acknowledged that this interpretation contains a sensible grain as the history has confirmed time and again that great designs of the past, for example, empires, disappeared, according to P. Levis, because of exhaustion of moral forces of the nation which formed them, a spiritual break of peoples. If to draw analogy with states as basic subjects and actors of international law and international relations, the picture becomes more evident. Such statement may be considered as trivial, that is axiomatic and consequently not demanding a special substantiation.

Nevertheless, in order to dispel an illusory image of national security as an exclusive design of physical survival of the state, we will try to develop the analysis in the midway of several theoretically-applicative research positions. As national security as an object of research is of an interdisciplinary character, a choice problem by the principle “either/or” in the research positions is not applicable.

So, in the midway of modern studies, attention should be paid to the A.A. Prokhozhev’s position who considers national security through the concept “system”, i.e. *system of national security* and *system of maintenance of national security*. Another scientist, O.N. Klimov focuses attention on the “state of protectability” of vital interests and maintenance

of a sustainable development of objects of security [22, p. 13]. The position of the Explanatory dictionary of the Russian language defining “security” as the absence of danger: “Security is the state of protectability of vital interests of the society and state from internal and external threats” is shared by others. Historically, the English language concept of “*security*” is as follows: the state or sense of security; something which protects or safeguards; protectability of the state, company etc. from espionage, plunders and other attempts; pledge taken as a guarantee of returning of a loan or performance of the obligation [65, p. 1093].

At the same time, it is known, that S.V. Kortunov, considering security as a socio-political phenomenon, concentrates on the most probable tendencies of its development [25, p. 12]. The topicality of the suggested interpretation follows from the fact that the accelerating globalization processes bring to an absolutely different level the transformation of all spheres of security maintenance [6, p. 471-478; 19, p. 160 – 170; 30, p. 59 – 67]. Here it is necessary to assume, that the more perfect the internal self-assessment of this or that state in the sphere of its further development will be, the more probable are its internal possibilities in development of correct strategic decisions on maintenance of national.

Let us note in passing that all sides of this conditional triangle are equal, and the individual is presented as a prime objective of national security for the sake of which, actually, the proposed model is built. Security of the individual usually means “protectability of the conditions providing realization of the personal rights and freedoms and possibilities for its self-development» [15, p. 18]. Here it is necessary to pay attention to the fact that the aforementioned individual trusts the most part of his cares about his security to the state, and the nation – state, in turn, trusts it in the international community of states. Here again “the state, W. Lippmann wrote, is in the condition state of security when it should not sacrifice its legitimate interests in order to avoid war and when it is in a condition to protect these interests<sup>5</sup> by war, as the case may be” [61, p. 5]. Thus, for example, A.I. Utkin considers that national interests of any country follow from its national identity. Before determining its interests, each country, one way or the other, determines what its identity is, “what it is” [48, p. 126].

<sup>5</sup> The problem of the national interest as a key category of researches began to be used by representatives of the political realism school. They co-coordinated this problem with the concept of “force” understood as the power/might of the state on the international arena [1, p. 92].

So, national security as the major factor of independence and successful development of the state is inseparably linked with national interests [16, p. 94-106]. As A. Volfers notes, “the formulation of national interests has practically become a synonym of the formula of national security”. In this context, we will note, that “national interest” “tied up” to security is nothing else but a set of measures for the state survival, that is preservation of its territorial integrity, basic governing institutes, maintenance of economic development and prosperity, ability to solve political, economic, social questions in a sovereign manner [11, p. 18-25; 31, p. 36].

If to get a grasp of this interpretation attentively, it should be noted that security of the nation – states is connected with achievement of a rather high level of consent concerning fundamental purposes and values. Proceeding from it, it is possible to assume that national security is an integrated expression of interests of the individual, society and state as a whole [46, p. 24]. Therefore, in security issues, maintenance of interests of the nation should be put on the first place [3, p. 6-7]. American political scientist K. Deutsch consciously and unequivocally defines the nation as the people possessing the state [56, p. 96].

Not analyzing in detail, it may be noted that national interests of 11 to state are the motive force of behavior and activity of the individual, nation, society and state as a whole. Here again it is important to under-i.ind, that if the state in the name of corresponding institutes has not formulated a clear and realized understanding of the national interests, 11 cannot count on self-preservation, sustainable development, and moreover, on its own security. In this connection the L.I. Sergeeva’s position according to which security in itself has become an national interest and “in first five years of the XXI-st century, according to the author, it received the status of the actual purpose, ideal, value, interest for all: from children to military men, from the power to the public and citizens”[41, p. 353].

The scientific explanation of the offered treatment is that security as an integral part of the modern political discourse possessing a mobile < mantic dominant, is attributed the role of balance between the internal tale of feeling of the individual, society and state.

Within the scope of the developed approach, it may be probably assumed, that the nation as a determining factor of the state, is above it; 11 creates the state for managing its affairs. At the same time the state is a form of existence of the nation.

Thus, the above-stated leads us to a conclusion

that national security can quite be considered as a category of policy designating ways, means and forms of maintenance of national interests both in the country, and in the system of international relations. Meanwhile, the content of this concept integrates various senses (interests, threats, conflict, and stability) and is formulated as a state of protectability of higher vital interests of the nation, society and state from internal and external threats. It results in the understanding of security as a key national interest, i.e. requirements among which the objects of protection of the state – nation are the following:

- political stability, i.e. maintenance of a reliable controllability based on the balance of social interests, legitimate state power capable control the processes of public changes, maintain order in the country necessary for normal functioning of all institutions of life-support, protection of the constitutional legality, security of the rights and freedoms of citizens;

- integrity of the state, i.e. such its organization which guarantees the consolidation of the power in all territory, territorial integrity, providing a steady interrelation between citizens, the state, thereby excluding the threat of disintegration under the influence of internal contradictions;

- defense, i.e. protection of independence and territorial inviolability of the state against external aggression of a military character;

- techno-ecological security, i.e. the prevention of technogenic accidents, failures caused by the anthropogenic factor, overcoming consequences of acts of nature;

- economic security, i.e. maintenance of economic independence of the country a condition of survival and people development, which means sufficiently high and steady economic growth of the country, satisfaction of economic needs;

- foreign policy priorities, i.e. creation of the international environment favorable for the state when “refusal of power decisions allows an international actor to provide stability and development of both its own internal policy, and relations with the external world” [49, p. 189].

The analysis of the USA official documents on the national security strategy shows that it should be understood as protectability of vital interests determined by multiplicity of factors and conditions and, therefore they cannot be treated by the law [33].

It would be possible to agree with such a formulation, if at definition of basic concepts of the general security theory not to refer to the axiological (value) approach, in which light the initial, key concepts of the security theory are not concepts of

interest and threat, but concepts of value (property, resources) and damage. According to such position, it is more accurate to understand the national security protectability of not national interests, but belonging to the country (people) material, and spiritual values from significant damage [2, p. 169-177]. Arnold Volfers speaks about it more specifically: “Objectively, security is determined by the absence of threats to the acquired values; and subjectively, by the absence of fear that these values will be subjected to an attack” [24, p. 88-89].

In the above paragraphs, we mentioned that maintenance of national security in its traditional understanding supposes the presence of threats to security. It is expedient to specify that the national security is not at all the absence of threats, but, undoubtedly, the presence of the mechanisms effectively limiting and stopping their manifestation. Thereupon, it is necessary to consider as threats only those threats which shake the steady state of national security. In the light of the above mentioned, a special attention should be paid to the article of the American professor R. Ulman from the Princeton University “Redefining Security” (1983). The author fairly notes, “the national security is threatened by actions which are fraught, first, with a sharp decrease in quality of life of the population of the specific state for a rather short period of time, or, secondly, they threaten considerably to narrow the range of political alternatives, at the disposal of the government of the country or private non-governmental organizations within the state” [66, p. 133].

Shifting the focus of the reader’s attention towards the functions of the national security system it is necessary to note, that it is inherent in: *protective, stopping, anticipating, mobilizing, regulating, prognostic functions* which are directed on the preservation of a separate individual, society and state, i.e. on preservation of their qualitative definiteness. Thus, their effective realization is inseparably linked with national interests of the country, including outside its territory.

In each specific case, for maintenance of national security, specially developed methods, and not in the last instance, application of corresponding specialized organs, forces and state efforts are required. In other words, it is a question of maintenance of balance of the vital interests of the person, society and state, and also economic, political, environmental [8, p. 3-8] and military potential of the latter. In will be equally fair to note that the national security is a condition ensuring the protection of broadly interpreted national interests, including, political, social, economic, military, environmental aspects,

and also the risks connected with foreign economic activities of the state.

The national security is a hierarchical structure and it is divided into:

- by forms: on state, economic, public, defensive, informational, environmental and others;
- depending on the whereabouts of the source of danger – in two types: internal and external security;
- depending on the object, which vital interests are protected from internal and external threats – on the security of the person, society, state, population, civil servants etc.
- depending on the character of threats, their source, specificity on the security from threats of a natural character, security from threats of an anthropogenic character, security from threats of a social character which in turn can be split up into smaller forms of security from specific threats.

Let us consider the principles of maintenance of the national security. They include: legality, observance of the balance of vital interests of the person, society and state; mutual responsibility of the person, society and state for the security maintenance; integration with international security systems [20, p. 27].

Today, as before, of a key importance is the finding of an adequate balance: measures on the maintenance of national security which should:

- provide an effective result;
- have a rational character as to expenses and organizational efforts;
- do not block possibilities of development of the society in important directions.

A displacement of this balance for the benefit of any of the specified three components and to the detriment of others will be counterproductive. For the sake of justice it is necessary to note why. Since the security is not supposed to yield savings, and now, the importance of the maintenance of national security of any state will not decrease either on the short or long-term perspective.

## **II. “National security” in the conditions of globalization: from the theory to the practical dimension**

In the most general context, the national security is a complex multilevel system, which components, in the conditions of dissipative globalization tendencies, are exposed to its constant influence, cultivating thereby a strategy and tactic of counteraction to exponent negative aspects of its manifestation in the field of mutual relations – “nature, society, individuals As far as it is known, such researches were

not undertaken within the frameworks of the a political science, though there were many writings about the globalization itself.

The question is how to assess a specific influence of these processes on the system of maintenance of national security when interests and security threats are subjected to the influence from the internal and external environment, and also from actions of the governing system? At the same time, the question concerning the countering threats aggravating volatility of security in the conditions of the global reconfiguration of the world and transformation of its geopolitical structure is by no means unimportant.

Let us note, that in the globalization epoch, quality of national security of any state is determined by the level of its competitiveness in various spheres of world economic relations, its economic solvency<sup>6</sup>. From this point of view, as we can observe, developing countries are absolutely noncompetitive in comparison with developed countries and, therefore the level of their security is low enough, and they become more susceptible to various threats in their address.

Proceeding from such understanding, we will note, that when ensuring national security it is important to differentiate the *system of national security* and *system of maintenance of national security* (italics added – the Authors).

The basic function of the governing system is the exponent of the given interests from threats. At such an interpretation, the security from that or other kind of threats should be considered the protectability of vital interests of the person, society and state from their occurrence.

In solving this problem it is necessary to consider, that if in the past, the security threats were mainly of a military power character with a view of protection of the nation against an external aggression, today international relations deal with threats of an environmental character [6, p. 11 – 6], border disputes, mass displacement of population<sup>7</sup>, violation of rights of national minorities.

In this context, we will note, that in the recent decades, an important tendency of foreign approaches to the problems of national security is the accent on internal problems whereas earlier they were outlined rather schematically; acting as imper-

<sup>6</sup> The economic solvency is a steady growth, optimum satisfaction of needs of the society, adequate protection of interests of the state, flexible innovative regulation and management by state structures.

<sup>7</sup> Thus, for example, the wave of Albanian refugees rushed to Italy, once again testifying that a massive migration is a serious threat to the national security of any state.

atives in states foreign policy. Thus, not enough attention was given to environmental problems and overcoming of consequences of technogenic and natural accidents. However, their influence is of a truly global character.

One should not forget the military-power factor, which keeps dominating in the policies of many countries at the settlement of armed conflicts, however since the times of cold war, the reasons of their occurrence have somewhat modified. Now, the most part of conflicts are collisions for the reasons of a religious, ethnic, nationalist character, which represent a serious threat to national security. As, for example, in Yugoslavia, Dniester region, Nagorny Karabakh, Afghanistan, Chechnya, etc.

Proceeding from this, it is not casually, according to K.S. Gadzhiev, that the paramount problem of national security consists in the determination and working out of priority directions, a complex of measures and means of prevention of extreme forms of external and internal threats – wars with other states and civil war [12, p. 257].

Hence, until the mankind will not refuse using armed force as a means of solving conflicts, it is necessary to assume, that a question of maintenance of national security, even being based on all cumulative power of the state, will be difficult to solve<sup>8</sup>.

Taking into account the afore mentioned, we will come back to the question of the national security system which mean a functional system reflecting processes of interaction of interests and threats, while the maintenance system called an organizational system of organs, forces, potential of various organizations, solves the problems of national security maintenance.

Disclosing the essence of the functional system, we will note, that in the centre of its separate elements there are vital interests of the person, society and state. It is traditionally considered, that at such approach to security we protect something indistinct, vague, virtual, what is not always perceived, otherwise, is veiled in a category national interests. As a rule, the object of such protection is not interests, but the person himself, territory, society, state etc.

However, attention should be paid to inaccuracy of the suggested approach, as it is not the known “triad”, but interests that are the basic locomotive of development of the society, a “litmus piece of paper”, which determines the social activity of people and in this sense act as central factors of

various transformations in the society, state and the world as a whole. In this context, let us recollect, how according to the Hegel’s art remark, the absence of any such interest was determined: “the absence of interest is a spiritual or physical death” [14, p. 206].

Addressing the system of maintenance of national security, which basis is formed by organs, forces and means of its maintenance, we will note, that it is, as a rule, the measures of a political, legal, organizational, economic, military character directed on prevention of threats mid maintenance of security of the person, society and state.

Among the factors influencing the process of maintenance of security of this or that state, the majority of experts single out two groups: external and internal. Symptomatically, that even thinkers of the antiquity would stated time and again that in the security sphere it is always necessary to have in mind two aspects: external and internal factors, which would correspond to the external and internal security of the slate. At this, one should by no means exclude another. Thus, it was used to consider as external factors “dependence of the states from each other, cooperation with various international organizations, participation in settlement of international conflicts, in combating international terrorism which increases in parallel with the world civilization development and even advances it” [5, p. 77-80], dissemination of weapon of mass destruction, etc. [9, p. 3-15]. Internal factors include: state territory (integrity), population, material technical property.

Let us note in parallel, that the aforementioned factors demand a serious analysis of national interests of one’s own state, and also other states; at this, it concerns both conterminous interests, and confrontational, i.e. running counter. Removing the brackets, we will note that it helps to predict tendencies of development of an external and internal situation, in which the policy of the national security maintenance will be carried out.

Considering the fact that in process of formation and perfection of concepts of globalization, western ideologists modify their views concerning the security problem, persistently advancing them through various international organizations, their intention to give a new sounding to the national security, receding from a “narrow concept to the comprehensive concept of security of the person” is quite evident [35, p. 24].

The analysis of the suggested idea presumes the replacement of the security of countries and territories by the security of people, and maintenance of

<sup>8</sup> In the present context, the aggregate might of the state means the sum of all available material and moral forces of the country and the ability to mobilize them for the achievement of the set up objective, not focusing on power methods.

security through arms by the forward human development. In this connection, it is interesting to note, that those who resolutely aspire to advance this idea, do not hasten to refuse their own national security.

\* \* \*

In general, it should be noted that globalization has essentially changed the state of national security. The importance of adjusting the term is dictated by the necessity to settle interstate, inter ethnic and inter confessional conflicts in various regions of the world through politico-legal means and not through power methods.

### Literature:

1. *Alekseeva T.A.* Rational egoism of the national interest (Round table materials) // *Polis*. – 1995. – № 1.
2. *Andreev A.P.* National security as a philosophical category // *Philosophical Almanac Sofia*. – Issue 1. “A.F. Losev: Oikumena thoughts”. – Ufa: Bashkortostan public health, 2005.
3. *Belov A.F.* National security – security of the person, society, state: Interview // *Security service*. – 1998. – № 9.
4. *Bzhezinsky Z.* Choice: global domination or global leadership. – M., 2005.
5. *Bobkov F.D.* How KGB of USSR fought against terrorism // *Russian: who is who*. – 2005. – № 1.
6. *Burian A.D.* Theory of international relations. 3<sup>rd</sup> ed., reviewed and suppl. – Ch.: CEP USM, 2008.
7. *Burlov V.G.* Paradigm of the world organization and national security // *Materials of XII International scientific-methodical conference «High intellectual technologies and generation of knowledge in science and education» February 17-18, 2005 / St.-Petersburg state polytechnic university [and others]*. – S-Pb., 2005. – National security.
8. *Vasiliev Yu.S.* Human potential and national security // *Security and ecology of S-Pb: Materials of the scientific-practical conference, March 11-13, 1999: Section: National security / S-Pb STU, International academy of ecological sciences and security of vital activity (IASSES)*. – S-Pb., 1999.
9. *Vakhrameev A. V.* International terrorism and national security // *Socially-humanitarian knowledge*. – 2004. – № 2.
10. *Vozzhennikov A. V.* National security in the context of the modern political process of Russia: theory and policy of maintenance: Abstract dis. ... doctor of political sciences. – M., 2002.
11. *Vozzhennikov A.V.* System of the national security maintenance and characteristic of its elements // *Business and policy*. – 1998. – № 1.
12. *Gadzhiev K.S.* Introduction in geopolitics. – M.: Logos, 2000.
13. *Gareyev M.A.* National security of Russia as theory and practice // *Security*. – 1993. – №8.
14. *Hegel G. V.* Philosophy of law – M., 1990.
15. Geopolitics and national security. Dictionary of the basic concepts and tutions / Under the general editorship of V.L. Manilov. – M., 1998.
16. *Grechko P.I.* On the concept of “national security” // *Socio-political journal*. – 1998. – №3.
17. Act establishing the USA National Security Council, part 101 (a).
18. Law of the Republic of Moldova Nr. 112 of 22.05.2008 on the adoption of the (concept of national security of the Republic of Moldova // *Monitorul Oficial*, 03.06.2008. – Nr. 97-98. – Art. № 357.
19. *Kefeli I.F.* Geopolitical security as a component of national security of Russia // *Materials of XII International scientific-methodical conference “High intellectual technologies and generation of knowledge in science and education”*: February 17-18, 2005 / *St.-Petersburg state polytechnic university [and others]*. – S-Pb., 2005.
20. *Kislev I.Yu., Smimova A.G.* Problem of security in the modern international relations. – Yaroslavl: YaSU, 2005.
21. *Klepatsky L.N.* Problems of the modern transformation of international relations // *Mega trends of world development / Under the editorship of M. Ilyin, V. Inozemtsev*. – M.: Economy, 2001.
22. *Klimov O.N.* National security of Russia in the conditions of globalization (a political analysis): Abstract of dis. ... cand. of political sciences. – M., 2003.
23. *Kozlikhin I.Yu.* Thomas Gobbes’ political-legal doctrine // *Pravovedenie*. – 1998. – № 4.
24. *Kopylov A. V.* On the concept of “national security” in the American political science // *Security*. – 1996. – № 3-4.
25. *Kortunov S. V.* Security in the global world: evolution of the Russian policy: Abstract of dis. ... doctor of political sciences. – M., 2002.
26. *Krutov A. V.* Interaction of the civil society and the state as a factor of political stabilization of the Russian society: Abstract of dis. ... cand. of political sciences / RASS. – M., 2000.
27. *Kuznetsov V.N.* Sociology of security. – M.: Book and business, 2003.
28. *Kulagin V.* Global or world security? // *International processes*. URL: <http://www.intertrends.ru/fourteen/004.htm/>



29. Course of criminal law. Vol. 4. Special part / Under the editorship of G.N. Borzenkov, V.S. Komissarov. – M.: “Zertsalo-M” ed. house, 2002.

30. *Likhanova I. V.* Destabilizing factors of the political process and national security: the modern theoretical discourse // Bulletin of the Moscow University. Series 12: Political sciences. – 2004. – № 3.

31. *Manilov V.L.* National security: values, interests, purposes // Military thought. – 1995. – №6.

32. *Melnichenko A.B.* The concept of national security in the legal aspect // Philosophy of law. – 2006. – № 3.

33. USA National military strategy (translation). – M., 1992.

34. *Ozhegov S.I.* Dictionary of the Russian language. – M.: ONYX XXI-st century, World and education, 2004.

35. Human development report of 1994. – New York, 1994.

36. *Petrishchev V.E.* Prevention of crimes encroaching on the constitutional bases of the society and state and political investigation // Security. – 1996. – №3 – 4.

37. *Peccei A.* The challenge of the 70s to the modern world // Roman club. The history of creation, selected reports and presentations, official materials. – M, 1997.

38. *Rushaylo V.B.* Scientific substantiation of ways of solving the problems of national security of the Russian Federation // Scientific problems of national security of the Russian Federation. – M., 2002.

39. *Semchenkov A.S.* Theoretical methodological aspects of studying national security of Russia // Bulletin of the Moscow University. Series 12: Political sciences. – 2002. – № 2.

40. *Senchagov V.K.* Economic security: geopolitics, globalization, self-preservation and development. – M., 2002. – Book 4.

41. *Sergeev L.I.* Dynamics of the ideological orientation of the basic tendencies of transformations of international security in the XXI-st century // Security of Eurasia. – 2008. – № 1.

42. *Sergunin A.A.* Problems of national and international security in the Russian theory of international relations // Bulletin of the Moscow University. Series 18: Sociology and political science. – 2004. – № 2.

43. Modern problems of legislative maintenance of security of especially dangerous manufactures and objects. – M.: Edition of the Academy of studying of national security problems, 2006.

44. *Stepanov O.A.* Perspectives of mainte-

nance of public security within the frameworks of construction of an “electronic state” in Russia // Contemporary law. – 2005. – № 3.

45. *Stepanov O.A.* The problem of maintenance of public security in the conditions of creation of an ((electronic state» in Russia // State and law. – 2006. – № 1.

46. *Tikhomirova L.V., Tikhomirov M.Yu.* Juridical encyclopedia /under the editorship of M.Yu. Tikhomirov. – M., 1999.

47. *Trukhanov V.A.* System of national security: influence of a social factor (by the example of Cossacks): Abstarct dis. ... doctor political sciences. – M., 2003.

48. *Utkin A.* A future battlefield. – M: Algorithm, 2005.

49. *Utkin S. V.* Development of the EU policy in the field of security and defense and the problem of efficiency of military intervention // Integration processes in the modern world: economy, policy, security. – M., 2007.

50. *Tsygankov P.A.* Theory of international relations. – M.: Gardariki, 2002.

51. *Schubert T.E.* The problem of execution by federal public authorities of the Russian Federation and public authorities of the subjects of the Russian Federation, of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the constitutional (statutory) courts of subjects of the Russian Federation // State and law. – 2001. – № 9.

52. *Bamett T.* The Pentagon’s New Map: War and Peace in the Twenty-First Century. – N.Y., 2004.

53. *Burian Alexandru.* Geopolitica lumii contemporane: curs de lecții. – Ch.: Ed. a 2-a (rev. și adaug). Ch., CEP USM, 2008. – 416 p.

54. *Collins L.* Grand Strategy, Principles and Practics. – Annapolis (Maryland), 1973.

55. *Cooper R.* The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century. – N.Y., 2004.

56. *Deutsch K.* Nationalism and Social Communication. – Cambridge, 1986.

57. *Ferguson N.* Colossus: The Price of America’s Empire. –N.Y., 2004.

58. *Fukuyama F.* State-Building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century. – Ithaca, 2004.

59. *Gaddis J.* Surprise, Security, and the American Experience. – Cambridge, 2004.

60. *Kagan R.* Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order. – N.Y., 2003.

61. *Lippmann W.* US Foreign Policy: Shield of the Republic. – Boston, 1943.

62. *Munkler H.* The News Wars. – Cambridge, 2004.

63. *Nye J.* Soft Power: The Means to Success in World Politics. – N.Y., 2004.

64. *Rothschild E.* What is Security? // *Daedalus*. – 1995. – Summer.

65. *The Concise Oxford Dictionary: The New Edition for the 1990s.* – Oxford, 1990.

66. *Ulman R.H.* Redefining Security // *International Security*. – 1983. – Vol. 8. – № 1.

67. *Waltz K.N.* Structural Realism after the Cold War // *International Security*. – 2000. – Vol. 25. – № 1.

**Copyright© Alexandru BURIAN,  
Oleana CHINDÎBALIUC, 2010.**

## RESPECTAREA DREPTURILOR OMULUI ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE

*Elena LAZĂR\**

### УВАЖЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

*Концепция о том, что человек, как разумное существо, имеет право на определенные права, существовала и в древности, и охватывала всю историю развития человечества. Так, идея соблюдения прав человека была основой борьбы за свободу и равенство во всем мире. Не смотря на то, что много сказано относительно признания и уважения прав и основных свобод человека, с древних времен, только в XIX веке развитие его стало более заметно проявляться на международном уровне. После Второй мировой войны, в результате преступлений и злодеяний, которые имели место, была принята Всеобщая декларация прав человека 1948 г., в преамбуле которой было обращение к международному сообществу за политическую мораль. Затем последовали другие международные документы относительно прав и основных свобод человека. Европейская конвенция 1950 г. содержит права и основные свободы человека, а также коллективные гарантии, предоставляя пути обжалования в случае нарушения этих прав а также исправляющие меры. В настоящее время Конвенция применяется в отношении большинства государств и обязует подписавшие государства произвести соотношение своего национального права в соответствии с положениями Конвенции, в то время как противоположные положения должны быть отменены законодательными органами. В последнее десятилетие, права человека, были повышены до уровня поворотного вопроса, и получили размеры подлинного политического и правового феномена. Хотя за последние годы усилилось сотрудничество государств на международном уровне с целью поощрения прав человека в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и на региональном уровне произошли некоторые изменения в области приоритетов прав личности в отношении общества, частью которой оно является. Помимо вышеупомянутого существуют достаточно большое кол-во нарушений и злоупотреблений этими правами.*

### RESPECT FOR HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

*The conception that man, as a rational being is due to have certain rights, has existed since ages, throughout the whole world history. Otherwise, the idea of observing the human rights was at the basis of the fight for freedom and equality in the world. Despite the fact that a lot of talking was about the recognition and observance of the humans' fundamental rights and liberties starting with the Antiquity, it is in the 19<sup>th</sup> century that they knew an evolution on an international plan. After World War II, as a consequence of the crimes and atrocities committed, the Universal Declaration of Human Rights has been adopted from 1948, where the preamble meant an appeal to the whole international community for political morality. Some other international instruments followed afterwards which enounced the fundamental rights and liberties of humans. The European Convention of the 1950's offers an ample enunciation of the fundamental rights and liberties of humans and their collective guarantee, providing attack ways for the violation of these rights and also reparatory measures. At present, the Convention is applied in most states and obliges the signatory states to correlate their home law in accordance with its dispositions, and the contrary dispositions are to be repealed by the legislative institutions. Within the last decade, human rights have been considered crucial matters, getting dimensions of a genuine political and legal phenomenon. Although recent years have emphasized international cooperation among states to promote human rights under the UNO Charter, and on a regional level there have been some trends regarding the priority of individual rights against the society that he/she is part of, there are still many violations or abuses of these rights.*

\* *Elena LAZĂR* – doctorandă, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

Omenirea a fost preocupată dintotdeauna de stabilirea unor reguli pe baza cărora să se desfășoare relațiile interumane, relațiile dintre omul de rând pe de o parte și de stat pe de altă parte. Încă de la apariția lor, oamenii au avut tendința de a cunoaște cât mai mult și de a obține cât mai multe libertăți și drepturi. Ideea respectării drepturilor omului s-a aflat la baza luptei pentru libertate și egalitate în întreaga lume. Așadar, respectarea drepturilor omului ține în mod fundamental de relațiile dintre om și mediul său social<sup>1</sup>.

Reglementările juridice prin diverse norme de drept au fost determinate de implicațiile existenței **umane**, de necesitatea creierii și menținerii unui echilibru în societatea, pe baza relațiilor dintre individ și societate. Reglementarea juridică a respectării drepturilor omului, reprezintă o garanție în relațiile dintre individ și societate.

Plecând de la definiția că dreptul este reflectarea unei anumite ordini sociale la un anumit moment dat, putem concluziona că, din punct de vedere juridic aceste drepturi nu sunt abstracte, ele tinzând să fie modificate.

Dacă ne referim la recunoașterea unor drepturi ale omului putem menționa că unele probleme cu privire la recunoașterea și respectarea drepturilor omului au fost propuse încă din 1628 în unele lucrări precum: *Petition of Rights* și în 1679 în *Habeas Corpus Act*; în 1689 în *Bil of Rights* și mai târziu în declarațiile adoptate de unele state americane la sfârșitul sec. al XVIII-lea, precum (*Virginia 1776*); declarația *Revoluției franceze* din 1789 cu privire la drepturile omului și ale cetățeanului. Implementarea acestor principii fundamentale ale drepturilor omului are o evoluție îndelungată, începând din epoca antică în care stoicii antici au insistat asupra egalității între toți oamenii, denunțând caracterul artificial al granițelor impuse între popoare. Această idee a contribuit la apariția marilor imperii precum cel macedonean, prelatin sau Imperiul Roman. Religia creștină a preluat și a dezvoltat conceptul de egalitate între oameni adăugându-i motivația divină. Chiar dacă majoritatea constituțiilor statelor conțineau prevederile referitoare la existența drepturilor omului cu excepția prohibiției sclaviei și protecției minorităților, până la al doilea război mondial, aceste drepturi fundamentale ale omului nu au căpătat o dimensiune juridică internațională.<sup>2</sup>

Analizând evoluția respectării drepturilor omului din antichitate și până în epoca contemporană, am putea concluziona că această instituție a fost doar în faza de discuții și nu s-a făcut aproape nimic concret pentru promovarea ființei umane. De-a lungul istoriei, societatea doar a definit drepturile și obligațiile membrilor săi pentru menținerea ordinii sociale și pentru a recunoaște concret drepturile omului. Noțiunea propriu zisă de respectare a drepturilor omului, a fost afirmată mai târziu, abia în perioada pregătirii revoluțiilor burgheze din Europa.

Așadar, evoluția recunoașterii drepturilor omului din punct de vedere juridic a început să se dezvolte odată cu renașterea și extinderea economiei de piață. Recunoașterea de către state a drepturilor omului a început după revoluțiile engleze, americane și franceze. Un rol important în dezvoltarea recunoașterii drepturilor omului pentru popoarele europene la avut prăbușirea imperiului otoman și habsburgic, după care s-a trecut la edificarea societăților democratice. Acestea au introdus în constituțiile lor de atunci, unele prevederi cu privire la drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Dar după cum este cunoscut, recunoașterea existenței și respectării drepturilor omului în toate statele lumii a avut loc după cel de-al doilea război mondial<sup>3</sup>

Abia atunci când au avut loc atâtea victime, și s-a ajuns la concluzia că războiul nu ar fi avut loc dacă s-ar fi respectat în toate țările, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, acest concept a fost tratat cu maximă seriozitate de către toată comunitatea internațională.

Ca urmare, Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a adoptat în decembrie, 1948 Declarația universală a drepturilor omului în preambulul căreia a fost adresat apelul la moralitate politică întregii comunități internaționale.\* Potrivit Declarației Universale a Drepturilor Omului, libertatea persoanei a căpătat o valoare imprescriptibilă și pe plan internațional. În consecință, omul deține pentru sine un ansamblu de drepturi opozabile tuturor inclusiv statelor suverane. Tot în 1948, în cadrul Congresului de la Agha al Mișcării Europene s-a propus crearea unei Curți de Justiție la care orice cetățean să poată sesiza violările drepturilor sale fundamentale. Deși la început atât competența Curții cât și dreptul la recurs individual erau facul-

<sup>1</sup> Oleg Balan, Eduard Serbenco, *Drept Internațional Public*, Tipografia „Reclama”, Chișinău 2001, p.153; a se vedea și Ion Diaconu, *Tratat de Drept Internațional Public*, Editura Lumina Lex, București, 2002, p.7.

<sup>2</sup> Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, *Drept Internațional Contemporan*, Editura All Beck, București, 2000, p.157; vezi și Ion Diaconu, *Tratat de Drept Internațional Public*, Editura

Lumina Lex, București, 2002, p.324.

<sup>3</sup> Dumitra Popescu, Adrian Năstase. *Drept Internațional Public*, Casa de Editură și Presă „Șansa”, București, 1994, p.116; vezi Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, *Drept Internațional Contemporan*, Editura All Beck, București, 2000, p.150; a se vedea și Grigore Geamănu, *Drept Internațional Public*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1981, p.356.

\* Declarația universală a drepturilor omului din 1948.

tative, ulterior sistemul a fost îmbunătățit, și acest drept a fost acceptat în totalitate.<sup>4</sup> Mai târziu, țările unite în cadrul Consiliului Europei au semnat la 4 noiembrie 1950 Convenția Europeană asupra drepturilor omului care a intrat în vigoare cu trei ani mai târziu (septembrie 1953). Această convenție este primul instrument de drept internațional care implementează apărarea individului în propriul său stat, garantându-i drepturile și libertățile fundamentale. Spre deosebire de alte instrumente internaționale, Convenția oferă pe larg enunțarea drepturilor și libertăților omului și garantarea colectivă prevăzând căi de atac contra violării acestor și totodată măsuri reparatorii.

În țările europene democratice, această convenție a fost integrată organic în normele juridice interne. Spre ex: în Elveția, Convenția Europeană are rang de Lege federală;<sup>\*</sup> Franța în art.55 din Constituția adoptată în 1958 „convenția ocupă un loc superior legilor<sup>\*\*</sup>”; în Austria, convenția are același rang precum constituția, iar în Olanda, aceasta are rang superior constituției.

În Italia, Germania, Elveția, dispozițiile convenției europene pot fi invocate direct și imediat în fața tribunalelor naționale și au forță obligatorie directă asupra parlamentelor, guvernelor, autorităților administrative și tribunalelor din aceste țări. În prezent dreptul Convenției se aplică în 43 de state. Convenția obligă statele participante să pună dreptul lor intern în acord cu dispozițiile ei și toate dispozițiile contrare să fie abrogate de către organele legislative.

Comisia europeană a drepturilor omului exercită controlul asupra actelor legislative, administrative și judiciare ale statelor influențând astfel și respectarea prevederilor convenției. Astfel prin art.57 din Convenție, guvernele țărilor semnatare vor informa Consiliul Europei de modul în care dreptul intern asigură aplicarea prevederilor Convenției<sup>5</sup>. Convenția obligă statele participante să pună dreptul lor intern în acord cu dispozițiile ei și toate dispozițiile contrare să fie abrogate de către organele legislative. Comisia europeană a drepturilor omului exercită controlul asupra actelor legislative, administrative și judiciare ale statelor influențând astfel și respectarea prevederilor convenției<sup>6</sup>. Deși drepturile omului sunt consi-

derate universale, și că oamenii se nasc egali și se bucură de drepturi egale, nu toți au aceleași posibilități să-și reclame ori să-și exercite drepturile la un nivel corespunzător. Astfel există tendințe de a se crea inegalități, de a se afirma drepturile unor grupuri în dauna altora, de a exclude unele comunități de la exercitarea deplină a drepturilor omului. În epoca contemporană, concepțiile privind drepturile omului au suportat corecții majore astfel încât pe plan internațional, această instituție a înregistrat diverse tendințe și evoluții precum apariția unei noi categorii de drepturi intitulată drepturi de solidaritate și care este a treia categorie după drepturile civile și politice, respectiv drepturile economice, sociale și culturale. Trebuie subliniat că în timp ce pe plan internațional se accentuează colaborarea statelor pentru promovarea drepturilor omului conform prevederilor Cartei ONU,<sup>\*\*\*</sup> pe plan regional se înregistrează tendințe cu privire la prioritatea drepturilor individului în raport cu societatea din care face parte. Analizând conținutul diverselor convenții internaționale putem concluziona că instituția drepturilor omului are un caracter bivalent; pe de o parte este o instituție a dreptului internațional iar pe de alta, este și o instituție de drept intern.

După cum se știe, normele emise de organele statale cu privire la respectarea drepturilor omului, diferă de la regimurile totalitare la cele democratice. Dacă într-o societate cu un regim totalitar, aceste drepturi sunt încălcate, într-o societate democratică nu se concepe ca omul să fie vitregit de drepturile sale precum dreptul la viață, demnitate, libertatea de exprimare, dreptul la apărare etc.<sup>7</sup> Însă chiar dacă aceste idei generoase și aspirațiile de libertate și egalitate au însoțit evoluția societății umane încă din antichitate, abia în sec XIX au cunoscut o adevărată evoluție pe plan internațional prin apariția unor norme care vizau umanizarea războiului, combaterea comerțului cu sclavi, etc. Aceste norme au fost adoptate în cadrul unor conferințe precum (Conferința antisclavagistă de la Bruxelles a adoptat la 2 iulie 1890, Actul general pentru abolirea sclaviei)<sup>\*\*\*\*</sup>. Mai târziu în 1904, a avut loc Acordul de la Paris prin care se interzicea comerțul cu femei.<sup>\*\*\*\*\*</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată în 10 decembrie 1948 a pus bazele principale în dezvoltarea protecției internaționale a dreptu-

<sup>4</sup> Convenția Europeană a drepturilor omului din 4 noiembrie 1950 și care a intrat în vigoare în 1953; a se vedea și Convenția europeană a drepturilor omului, vol.1, Drepturi și libertăți, autor Corneliu Bîrsan, editura All Beck, București, 2005.

<sup>\*</sup> Constituția Elveției.

<sup>\*\*</sup> Constituția Franței, adoptată în 1958, art.55.

<sup>5</sup> Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, ibidem, p.160.

<sup>6</sup> Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, ibidem, p.161.

<sup>\*\*\*</sup> Carta ONU.

<sup>7</sup> Victor Luncan, Victor Duculescu, Drepturile omului, studiu introductiv, culegere de documente internaționale și acte normative de drept intern, Chișinău, Editura Lumina Lex, 1993, p.3.

<sup>\*\*\*\*</sup> Actul general pentru abolirea sclaviei, adoptat în Conferința antisclavagistă de la Bruxelles în 2 iulie 1890.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Acordul de la Paris din 1904, prin care se interzicea comerțul cu femei.

rilor omului.<sup>8</sup> La un an după adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, ONU a adoptat în 1949, Convenția pentru reprimarea traficului cu ființe umane și a exploatării prostituției.\*

Șirul de războaie cu consecințe dramatice pentru oamenii din diferite locuri ale planetei a dus la înființarea în ianuarie 1951 a unui organism pentru protejarea drepturilor omului cu un mandat specific „Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați”.

Potrivit statisticilor oficiale, în prezent ICNUR are în vedere soarta a peste 20 milioane de refugiați, răspândiți în întreaga lume. În martie 1976, a fost creat Comitetul Drepturilor Omului al ONU. În acest articol vom vorbi despre recunoașterea drepturilor omului și a libertăților fundamentale ca principiul de drept internațional dar și ca ramură a acestuia, precum și despre respectarea acestor drepturi conform recomandărilor Cartei ONU. Potrivit literaturii de specialitate, noțiunea „dreptul internațional al drepturilor omului” este definită ca o totalitate de principii și norme care reglementează cooperarea statelor în acest domeniu. Cât privește noțiunea drepturile omului, în literatura de specialitate, există mai multe definiții printre care definiția formulată de Adrian Năstase potrivit căreia, drepturile omului<sup>9</sup> sunt „prerogativele conferite de dreptul intern și recunoscute de dreptul internațional, fiecărui individ, în raporturile sale cu colectivitatea și cu statul, ce dau expresie unor valori sociale fundamentale și care au drept scop satisfacerea unor nevoi umane esențiale și unor aspirații legitime, în contextul economico-social, cultural și istoric al unei anumite societăți”. Plecând de la premisa că omul se naște liber, având drepturi depline și egale, am putea defini noțiunea „drepturile omului” ca fiind calitățile sacre ale condiției umane. Respectarea drepturilor omului, în opinia noastră, înseamnă recunoașterea acestor drepturi, individului și abținerea de la încălcarea acestora de către oricine, în cadrul relațiilor cu societate. De asemenea, după părerea noastră, dreptul internațional al drepturilor omului, înseamnă totalitatea normelor juridice stipulate în diverse acte internaționale cu caracter universal și prin care sunt recunoscute și protejate drepturile omului în cadrul dreptului intern și cel internațional față de mediul său social.

După cum este bine cunoscut, dreptul internațional al drepturilor omului se caracterizează prin faptul că, pe plan internațional sunt elaborate stan-

dardele drepturilor și libertăților omului și pe care statele se obligă să le introducă în ordinea juridică internă. De asemenea sunt instituite proceduri de control atât cu privire la respectarea standardelor respective, cât și în ceea ce privește soluționarea unor diferende apărute din încălcarea de către state a obligațiilor internaționale asumate cu privire la acest domeniu. La baza ramurii de drept internațional al drepturilor omului se află principiul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.<sup>9</sup> Acest principiu a fost afirmat în prevederile Cartei ONU.\*\* Dacă analizăm materia de specialitate cu privire la dreptul internațional al drepturilor omului, observăm că acesta are la bază următoarele principii:

– principiul universalității. Așa cum reiese din textul acestui principiu, normele cu privire la drepturile omului sunt obligatorii pentru toate statele și se referă la toată populația.

– principiul nediscriminării. Potrivit acestui principiu, nu este admisă nicio discriminare în aplicarea normelor de drepturi ale omului.

– principiul unității drepturilor omului. Conform acestui principiu, între diferitele categorii de drepturi ale omului există o interdependență și o condiționare reciprocă.

– Un alt principiu potrivit căruia omul are nu numai drepturi ci și obligații atât față de semenii lui, cât și față de colectivitatea căreia îi aparține.

Actele internaționale clasifică drepturile omului în:

– drepturi civile și politice;

– drepturi economice, sociale și culturale

Drepturile civile sunt: dreptul la viață, libertate și la inviolabilitatea persoanei cum ar fi dreptul de a nu fi ținut în sclavie, dreptul de a nu fi torturat, de a nu fi arestat, de a nu fi constrâns la exercitarea unei munci forțate sau obligatorii, de a nu fi expulzat, de a nu fi privat de libertate decât pentru motive legale și în conformitate cu procedura prevăzută de lege, dreptul oricărui individ arestat de a fi informat asupra motivelor arestării, de a fi judecat într-un interval rezonabil de timp, dreptul la apărare, la recurs, dreptul la egală ocrotire din partea legii, egalitate în drepturi între bărbat și femeie, dreptul la cetățenie, dreptul la protecția legii împotriva unei atingeri aduse onoarei și demnității persoanei.

Drepturile politice se referă la; dreptul la libertatea gândirii, conștiinței, religiei. Drepturile economice și sociale se referă la dreptul la muncă, la odihnă și timp liber, la securitate și igiena muncii ș.a.<sup>10</sup>

\* Convenția pentru reprimarea traficului cu ființe umane și a exploatării prostituției.

<sup>8</sup> Grigore Geamănu, *Drept Internațional Public*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1981, p.359.

<sup>9</sup> Oleg Balan, Eduard Serbenco, *Drept Internațional Public*, Tipografia „Reclama”, Chișinău, 2001, p.271,272.

\*\* Carta ONU.

<sup>10</sup> Oleg Balan, Eduard Serbenco, p.273,274; Dumitra Popescu,

Drepturile culturale includ dreptul la educație, dreptul la a participa la viața culturală etc.

Drepturile civile și politice pot fi realizate nemijlocit în fiecare stat și pe care ființa umană este îndreptățită să le pretindă oricând de la statul căruia îi aparține. Statul respectiv este obligat să i le acorde și să i le garanteze. În general drepturile omului au caracter individual, subiectul acestora fiind numai persoana umană. Trebuie să menționăm însă că există și drepturile colective ale omului (minoritățile, popoarele, națiunile).

Realizarea acestor drepturi reprezintă o condiție a asigurării drepturilor indivizilor care fac parte din aceste colectivități. Putem exemplifica astfel de colectivități prin minoritățile etnice, religioase, lingvistice. Așa cum reiese din art. 27 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice, persoanele care aparțin acestor minorități nu pot fi lipsite de dreptul de a avea împreună cu ceilalți membrii ai grupului lor propria lor viață culturală, propria lor limbă, profesie sau propria lor religie<sup>11</sup>. De altfel, Carta de la Paris pentru o nouă Europă din 1991,<sup>\*\*</sup> subliniază clar obligația statelor și guvernelor cu privire la drepturile omului, stabilind în același timp că protejarea și promovarea acestora, constituie prima îndatorire a guvernelor. Desigur că îndeplinirea acestor drepturi, presupune ca pe lângă acțiunile statelor luate individual și acțiunea întregii comunități internaționale.<sup>12</sup>

Se cuvine să menționăm că după 1950, au fost adoptate 11 protocoale din care protocoalele nr.1,4 și 7 au adăugat unele drepturi și libertăți celor consacrate de convenție, protocolul nr.6 se referea la abolirea pedepsei cu moartea pe timp de pace iar protocolul nr.2 a conferit Curții puterea de a emite avize cu caracter consultativ. Protocolul nr.9 a oferit reclamantilor individuali posibilitatea de a prezenta cauza lor Curții. Unele dintre protocoale precum protocolul nr.3, 5, 8 și 10 se refereau la organizarea instituțiilor impuse de Convenție și la procedura ce trebuia urmată în fața acestora dar nu au intrat niciodată în vigoare. Protocolul nr.11

a fost deschis semnării la 11 mai 1994 și a intrat în vigoare în noiembrie 1998<sup>\*\*\*</sup>. Acesta se referă la restructurarea mecanismului de control instituit de Convenție, și a fost ratificat de către toate statele contractante. Protocolul viza în special înlocuirea Comisiei și a Curții existente cu o Curte nouă. De asemenea impunea în mod obligatoriu dreptul la recurs individual la Strasburg. Protocolul se mai referă la a răspunde la creșterea numărului de cauze înaintate organelor Convenției și reducerea duratei de soluționare a cauzelor. Potrivit acestui protocol, Noua Curte poate fi sesizată direct de oricine, cetățean proprie, străin, apatrid ce ține de jurisdicția statelor semnatare a Convenției. Printre statele semnatare putem exemplifica România care a semnat în octombrie 1993 odată cu aderarea sa la Consiliul European. Prin ratificarea Convenției din iunie 1994, România a recunoscut oricărei persoane aflate sub jurisdicția sa, dreptul la recurs individual în fața Comisiei și jurisdicția obligatorie a Curții. Altfel spus, România a acceptat obligațiile ce decurg din Convenție și a admis disciplina impusă prin semnarea Protocolului nr.11 în data de 11 mai 1995<sup>13</sup>. Practica internațională arată că în ultimii ani Curtea a fost deseori invocată de către cetățeni în special și mai puțin de către autoritățile publice. Este evident că nu ar putea fi conceput un viitor al Europei fără afirmarea neîngrădită a personalității umane. De altfel în preambulul Convenției din 1948 este menționat că: „scopul Consiliului Europei este de a realiza o uniune mult mai strânsă între membrii săi și „unul dintre mijloacele de a atinge acest scop este apărarea și dezvoltarea drepturilor omului și libertăților fundamentale”. Tot atunci s-a decis că această convenție trebuie să fie numitorul comun al democrațiilor accidentale și să conțină „criteriile la care trebuie să răspundă regimurile politice pentru a merita numele de democrație”<sup>14</sup>.

Potrivit Declarației Universale libertatea persoanei a căpătat o valoare imprescriptibilă și internațională. Așadar, omul deține pentru sine un ansamblu de drepturi opozabile tuturor inclusiv statelor suverane. Mai putem menționa și alte instrumente internaționale precum cele două pacte internaționale adoptate de Adunarea Generală a ONU în 16 decembrie 1966 după cum urmează:

– pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale și a căror respectare sunt urmărite de către Consiliul Economic și Social ONU;

p.125-128; Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, p.154 ; a se vedea și Ion Diaconu, *Drepturile Omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1995, p.6.

<sup>11</sup> Oleg Balan, Eduard Serbenco, p.273,274; a se vedea și Pactul internațional privind drepturile civile și politice, art.27; vezi și Grigore Geamănu, p.355,356; a se vedea și Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, p.147.

<sup>12</sup> Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, *Drept Internațional Contemporan*, Editura All Beck, București, 2000, p.157; vezi și Ion Diaconu, *Tratat de Drept Internațional Public*, Editura Lumina Lex, București, 2002, p.324.

\* A se vedea Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948.

\*\* a se vedea Carta de la Paris pentru o nouă Europă din 1991.

<sup>\*\*\*</sup> Colectia cu cele 11 protocoale adiționale ale Convenției din 1950.  
<sup>13</sup> Convenția drepturilor omului din 1948; a se vedea și Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, *Drept Internațional Contemporan*, Editura All Beck, București, 2000, p.165.

<sup>14</sup> Ibidem, p.164.

– pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice a căror respectare este supraviețuită de către Comitetul drepturilor omului. Aceste două pacte dezvoltă principiile enunțate în Declarația Universală a drepturilor omului și stabilesc în detaliu care sunt drepturile civile și drepturile economice, sociale, culturale recunoscute de comunitatea internațională și care trebuie garantate de state în mod corespunzător.

Referitor la tratatele din domeniul drepturilor omului, în art.20 din constituție, este prevăzut că „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte”. Chiar din acest articol reiese că, articolele care se referă la drepturile și libertățile fundamentale ale omului, trebuie interpretate și aplicate în concordanță cu documentele internaționale din acest domeniu. Tot în art.20 al.2 este menționat că „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte și legile interne, au prioritate reglementările internaționale cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile”. În concluzie, orice persoană poate pretinde în fața justiției un drept al său având la bază un tratat internațional cu privire la drepturile omului la care România este parte, indiferent de prevederile legilor interne. Așadar, oricine poate pretinde ca dispozițiile legilor interne și chiar a Constituției, să fie interpretate și aplicate în concordanță cu reglementările internaționale.<sup>15</sup>

Trebuie subliniat faptul că în ultimul deceniu, drepturile omului au fost ridicate la rangul de probleme cruciale, căpătând proporțiile unui autentic fenomen politic și juridic. Astfel, drepturile omului au devenit în ultimii ani sursa majoră a conștientizării că investiția în condiția umană este benefică nu numai afirmării personalității individului ci și a societății din care face parte. Deși comunitatea internațională de astăzi este preocupată mai mult ca oricând pentru promovarea drepturilor omului, pentru crearea unui cadru cât mai diversificat de colaborare internațională și de crearea unui sistem cât mai complex pentru apărarea pe toate căile legale a drepturilor omului după părerea noastră nu

s-a ajuns la o evaluare a raportului dintre drepturile omului și drepturile popoarelor privind dreptul la viață și pace, dreptul la dezvoltare, la cultură, la informare, la alimentație sănătoasă și dreptul la un mediu înconjurător sănătos. Față de cele menționate mai sus, am putea argumenta prin două exemple și anume:

– represaliile față de populația civilă din mai multe regiuni din Irak din 1991, 2003 ;

– încălcările drepturilor omului și al popoarelor care a avut loc pe teritoriul ex-Iugoslaviei în 1992.

Față de încălcările menționate mai sus, vom sublinia conținutul art.2 al Cartei ONU, în care este menționat în mod expres unul dintre principiile fundamentale ale dreptului internațional și anume: „Toți membrii se vor abține în cadrul relațiilor internaționale de la amenințarea cu forța sau aplicarea ei împotriva integrității teritoriale sau a independenței politice a oricărui stat, sau în orice alt mod ce contravine scopurile Organizației Națiunilor Unite.”<sup>16</sup>

În cazul Iugoslaviei, Consiliul de Securitate a condamnat nenumăratele încălcări ale drepturilor omului și al popoarelor care a avut loc pe teritoriul Iugoslaviei în 1992. Prin Rezoluția 770 (1992) Consiliul de securitate s-a adresat statelor membre ale ONU de a interveni în scopul asigurării protecției victimelor acestui conflict din Bosnia și Herțegovina și a asigura accesul organizațiilor umanitare pentru ameliorarea situației în regiune. Consecințele dramei din Kosovo, au fost menționate în Rezoluția 1199 (1998) și în care Consiliul de Securitate a ajuns la concluzia că au avut loc multiple încălcări ale drepturilor omului și al dreptului internațional umanitar, atrăgând atenția asupra necesității respectării drepturilor tuturor locuitorilor din Kosovo<sup>17</sup>. În consecință, Consiliul de Securitate a creat regula de acces la victime, respectând principiul imparțialității și a neutralității. Conform acestei reguli, Națiunile unite autorizează statele să intervină pentru a acorda ajutor victimelor, utilizând forțele armate numai în caz de necesitate pentru a furniza o asistență directă, a proteja populația civilă ori pentru a stabili securitatea cu scopul asigurării unor condiții decente de trai. Așadar, în cazul Kosovo, NATO a aplicat forța ignorând poziția ONU prin care atrăsese atenția de a respecta drepturile omului tuturor locuitorilor Kosovo.

În cazul Irak trebuie subliniat faptul că deși exista o interpretare textuală a conceptului de intervenție umanitară, Consiliul de Securitate nu a utilizat forța coercitivă în Kurdistanul Irakian .Acți-

<sup>15</sup> Victor Lunčan, Victor Duculescu, *Drepturile Omului*, studiu introductiv, culegere de documente internaționale și acte normative de drept intern, Chișinău, Editura Lumina Lex, 1993, p.4; a se vedea și Ionel Cloșcă, Ioan Suceavă, *Tratat de Drepturile Omului*, Editura Europa Nouă, București 1995, p.26,27; Vezi Constituția României, 2003 Titlul II, cp.I, art.20; cp.II, art.22 și următoarele.

<sup>16</sup> Carta ONU, art.2.

<sup>17</sup> Rezoluția ONU nr. 688 din 1991.



unea umanitară comună a Franței, Marii Britanii și USA avea la bază Rezoluția 688. ONU încheiase un memorandum cu Irakul în aprilie 1991, pentru a obține consimțământul său<sup>18</sup>. Față de exemplele menționate mai sus, și având în vedere că aceste cazuri nu sunt unice în ultimii ani, suntem de părere că ar fi necesar o analiză a cerințelor lumii contemporane și realității acesteia, a raportului dintre drepturile omului și protecția acestora de către organismele internaționale, dreptul la dezvoltare și nu în ultimul rând folosirea resurselor naturale în folosul umanității, asigurarea unui mediu înconjurător sănătos. Desigur că un rol important în promovarea și protecția drepturilor omului îl au organismele internaționale dar pentru a deveni mai eficiente, este necesar contribuirea prin programe pentru dezvoltarea fiecărui stat, mai slab dezvoltat, în calitate de parte în promovarea progresului umanității.

Ca urmare a celor menționate în prezentul articol, am putea concluziona, că deși statele și-au asumat obligativitatea promovării și respectării drepturilor omului, există însă multiple cazuri de încălcare a acestor drepturi la nivel internațional, precum invaziile statelor mai mici ori ocuparea unor state mici sub pretextul ajutorului umanitar. Dacă analizăm respectarea drepturilor civile și politice, dar mai ales a drepturilor economice, sociale și culturale pe plan național, vom observa că acestea pe de-o parte sunt de multe ori încălcate de către state, iar pe de altă parte mulți dintre cetățeni abuzează de ele ori le încalcă. Am putea exemplifica prin dreptul la muncă, dreptul la exprimare, etc. În art.19, al.1 din Convenție, este prevăzut că nimeni nu poate să sufere din cauza opiniilor sale. Desigur că menținerea este justă, ne întrebăm însă, ce se întâmplă în cazul unor opinii injuste, imorale a unor indivizi și prin care se aduce atingere onoarei, demnității, imaginii altor cetățeni, provocându-le atât lor, cât și familiilor diverse suferințe. După cum este bine cunoscut, mulți cetățeni se prevalează de dreptul de a se exprima liber, calomniind și insultând alți cetățeni de bună credință, doar din dorința de ai îndurera. Desigur că odată ajunși în faza de judecată, legea își spune cuvântul în mod just, dar până la final, individul prejudiciat pierde timp, bani și are imaginea afectată.

În Pactul privind drepturile civile și politice este menționat că statul parte, poate stabili unele restricții în utilizarea unor drepturi, dacă sunt prevăzute prin lege pentru ocrotirea ordinii publice, moralei publice ori drepturilor și libertăților altora.

<sup>18</sup> Alexandru Bolintineanu, Adrian Năstase, *Drept Internațional Contemporan*, Editura All Beck, București, 2000, p.137; a se vedea și Carta de la Paris pentru o nouă Europă din 1991.

Referitor la dreptul la muncă, mulți cetățeni refuză să muncească invocând drepturile omului și astfel ajungându-se la extinderea parazitismului social. Ori după părerea noastră, aceste două exemple aduc atingere ordinii publice, drepturilor și libertăților altora și moralei publice. Deși Carta ONU și Carta de la Paris pentru o nouă Europă din 1991 subliniază obligația statului și guvernului cu privire la drepturile omului (cele economice și sociale în deosebi), sunt menționate de asemenea și unele îndatoriri ale individului, multe dintre acestea sunt încălcate de către stat ori cetățean (ca individ în societate)<sup>19</sup>.

Față de cele menționate mai sus, am recomanda implicarea statului în informarea cetățenilor săi cu privire la drepturile, libertățile și îndatoririle omului (față de familie, de societate, de comunitatea internațională, de stat).

După părerea noastră, aceste abuzuri ale cetățenilor nu ar exista ori s-ar diminua, dacă statul s-ar implica în informarea mai aprofundată a cetățenilor săi, privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului dar și obligațiile acestora față de societatea din care fac parte. Implementarea unor programe educaționale în școli, încă din primele clase primare; educarea prim mass-media, radio și în toate instituțiile publice. Un rol foarte important după părerea noastră, în respectarea drepturilor și obligațiilor omului îl are cultura. Este cunoscut faptul că acolo unde există o cultură joasă, ori aceasta nu există deloc, atât drepturile, cât și obligațiile sunt încălcate aproape în totalitate.

În ceea ce privește Carta africană a drepturilor omului și popoarelor din 1981<sup>20</sup> (intrată în vigoare în 1986) reglementează drepturile civile, politice, economice, sociale și culturale dar spre deosebire de celelalte acte internaționale, aceasta consacră și drepturile colective precum dreptul popoarelor la egalitate, la autodeterminare; la deplină suveranitate asupra propriilor resurse materiale și naturale, dreptul la dezvoltare economică, socială și culturală, dreptul la pace și securitate și bineînțeles, unele îndatoriri ale individului față de familie, societate, stat, comunitatea internațională.

<sup>19</sup> Oleg Bala, Eduard Serbenco, *Drept Internațional Public*, Tipografia „Reclama”, Chișinău, 2001, p.283,284; a se vedea și Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale din 4 noiembrie, 1950; a se vedea și Carta ONU; a se vedea și Carta de la Paris pentru o nouă Europă.

<sup>20</sup> Carta africană a drepturilor omului și a popoarelor din 1981.

**Referințe bibliografice:**

1. Balan Oleg, Serbenco Eduard, *Drept Internațional Public*, Tipografia „Reclama”, Chișinău, 2001, p.153.
2. Diaconu Ion, *Tratat de Drept Internațional Public*, Vol.1, Editura Lumina Lex, București, 2002, p.7.
3. Bolintineanu Alexandru, Năstase Adrian, Aureescu Bogdan, *Drept Internațional Contemporan*, Curs Universitar, Editura All Beck, București, 2000, p.157.
4. Diaconu Ion, *ibidem*, p.324.
5. Popescu Dumitra, Năstase Adrian, *Drept Internațional Public*, Casa de Editură și Presă „Șansa”, București, 1994, p.116.
6. Bolintineanu Alexandru, Năstase Adrian, Aureescu Bogdan, *ibidem*, p.150.
7. Geamănu Grigore, *Drept Internațional Public*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1981, p.356.
8. Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 4 noiembrie 1950.
9. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948.
10. Constituția Elveției/Constituția Franței din 1958, art.155.
11. Bolintineanu Alexandru, Năstase Adrian, Aureescu Bogdan, *ibidem*, p.160, 161.
12. Carta ONU, art.1, pct.3 și art.5, lit.c.
13. Actul General pentru abolirea sclaviei, adoptat la Conferința antisclavagistă de la Bruxelles în 2 iulie, 1890.
14. Acordul de la Paris din 1904, prin care se interzicea comerțul cu femei.
15. Convenția pentru reprimarea traficului cu ființe umane și a exploatării prostituției.
16. Luncan Victor, Duculescu Victor, *Drepturile Omului*, Studiu Introductiv, Culegere de documente internaționale și acte normative de drept intern, Chișinău, Editura Lumina Lex, 1993, p. 3.
17. Cloșcă Ionel, Suceavă Ioan, *Tratat de Drepturile Omului*, Editura Europa Nouă, București, 1995, p.26,27/Constituția României din 2003, Titlul II, Cp.I, art.20 și cp.II, art.22.
18. Carta ONU, art.2.
19. Rezoluția ONU nr.688 din 1991.
20. Actul Final de la Helsinki 1975.
21. Carta Africană a Drepturilor Omului din 1981.

**Copyright© Elena LAZĂR, 2010.**

## GENEZA MIȘCĂRILOR ȘI CURENTELOR POLITICE ȘI CONFESIONALE DIN STATELE ISLAMICE ARABE ȘI NON-ARABE ÎN GEOPOLITICA CONTEMPORANĂ

*Ruslana GROSU\**

### ГЕНЕЗИС ПОЛИТИЧЕСКИХ И РЕЛИГИОЗНЫХ ДВИЖЕНИЙ И ТЕНДЕНЦИЙ В АРАБСКИХ И ИСЛАМСКИХ ГОСУДАРСТВАХ В СОВРЕМЕННОЙ ГЕОПОЛИТИКЕ

*Такие понятия как национализм, фундаментализм, панарабизм и ислам – пронесли мусульманский мир сквозь призму времени и провели демаркацию границ, утверждая, что проводят реформацию традиционного исламского общества, часто вызывая большое разочарование.*

*Следует признать, что исламский фундаментализм разразился как реакция на провал внедрения различных моделей, идеологий и политических стратегий, импортируемых с Запада. Заслуга исламистских движений заключается, в первую очередь, в продвижении социальных реформ. Однако, те же исламистские движения наложжили определенный дух закона в арабском мире (Шариат), а также разработали социальные программы по оказанию финансовой помощи. Не случайно, что в странах современного Ближнего Востока, некоторые исламистские организации оказывают большее влияние на процессы принятия решений, чем региональные правительства.*

*История неоднократно доказывала, что идеи панизма, по образцу имперских моделей, неоднократно терпели поражение, поскольку были разработаны на иллюзорной основе, руководствуясь лишь географическим изображением континентальной преемственности, которая, в конце концов была определена геополитическими амбициями с целью доминировать над государственной или религиозной властью. Это довольно иллюзорная проекция нацеленная на создание однообразия там, где, по сути, всегда сталкивались противоположные геополитические цели.*

*Вышеупомянутые явления, всё же, далеки от полного исчезновения в современном мире и, вероятно, в отдаленном будущем будут провоцировать другие конфликты. В странах третьего мира эти явления возродились из-за существующего перелома в процессе государственного формирования. Вернуться в силу общинных религиозных представлений на Ближнем Востоке исламизму помогает утрата модели национального государства, импортируемая из Европы во времена деколонизации.*

### THE GENESIS OF POLITICAL AND RELIGIOUS MOVEMENTS AND TRENDS WITHIN THE ARAB AND NON-ARAB ISLAMIC STATES IN CONTEMPORARY GEOPOLITICS

*Such concepts as nationalism, fundamentalism, Pan-Arabism and Islam – have carried by the Muslim world through a prism of time and have spent demarcation of borders, arguing that the conduct reformation of traditional Islamic society, often causing a big disappointment.*

*It is necessary to recognize, however, that the Islamic fundamentalism has burst as reaction to a failure of introduction of various models, ideologies and the political strategy imported from the West. The merit of Islamic movements consists, first of all, in advancement of social reforms. However, the same Islamic movements have imposed a certain spirit of law in the Arabian world (the same Sheriat) and also have developed social programs on rendering of the financial help. Not casually that in the countries of the modern Near East, some Islamic organizations render a greater influence on decision-making processes, than the regional governments.*

*The history has repeatedly shown that the idea of panizma, modeled on the imperial model, have always failed, because they were developed on the basis of an illusory, relying only on geographical drawing of*

\* *Ruslana GROSU* – magistrul în drept, doctorand la IISD al AȘM.

*continental continuity which, eventually has been defined by geopolitical ambitions on purpose to dominate over the state or religious power. This is quite illusory projection to create uniformity where in fact the opposite is always stolokivalis geopolitical objectives.*

*The aforementioned phenomena, however, are far from a total disappearance in the modern world and, possibly, they will provoke other conflicts in the long-term future. In Third World countries these phenomena have revived because of essential crisis in the course of the state formation. Return to the strength of communitarian religious representations in the Middle East – the islamism, is feeded, indeed, by the loss of the nation-state model, imported from Europe in the period of decolonization.*

Orientului Apropiat îi revine rolul de patrie istorică a islamului. De asemenea, acesta este arealul apariției și evoluției culturii musulmane, tot acolo fiind amplasate locurile sfinte pentru toți urmașii principalelor curente religioase în islam. La etapa actuală, ca și cu decenii în urmă, această regiune rămâne a fi epicentrul influenței islamice asupra altor state, populațiile fiind de aceeași confesiune. Această influență presupune răspândirea valorilor spirituale ale islamului, tradițiilor culturale, realizărilor în planul ideilor contemporane în cadrul islamului, la fel ca și a experienței acumulate în urma reorganizării vieții politice și social-economice după modelul islamic de dezvoltare. Cu toate acestea, influența “factorului islamic” asupra relațiilor regionale și internaționale deseori este identificat cu activitatea islamiștilor<sup>1</sup>, direcționată spre acapararea puterii, o parte din care ies sub lozincile renașterii islamului “pur”.

După cum s-a dovedit, falsitatea opiniei anilor '60-'70, care prezicea că factorul fundamentalismului islamic nu ar juca un rol important în evoluția sociopolitică a țărilor musulmane, de la Golf și până în Africa de Nord, tot astfel teama înregistrată la începutul anilor '80 de a asista la moartea guvernelor musulmane provocate de rolul irezistibil al extremismului islamist s-a arătat a fi și ea nefondată. În concluzie, evoluția mișcărilor islamice și a rolului de ansamblu al islamismului în evoluția lumii musulmane nu a fost într-atât de tranșantă pe cât se prevedea la începutul anilor '80. Ea, totuși, a urmat un curs diferit în funcție de țară și de mișcări. Islamul politic, care nu a fost niciodată monopolitic, a devenit și mai divers. În plus, focarul geografic al mișcării s-a deplasat, constantă a rămas doar importanța rolului islamului politic – în formele sale diferite – mergând de la extremism la reformism – atât în țările musulmane, cât și pe plan internațional, importanța care trebuie păstrată într-un viitor previzibil.

La sfârșitul anilor '70 și pe parcursul anilor '80, Iranul era considerat a fi principalul focar al extremismului musulman și puterea ce susținea în mod

clandestin activitatea islamistă.<sup>2</sup> Se consideră că Iranul ar fi jucat un rol crucial, nu atât din cauza de a încuraja diferite mișcări islamiste, și chiar a violenței la care recurgea pentru a-și atinge scopurile, ci mai degrabă din cauza impactului pe care reușita sau eșecul experienței sale islamice erau chemate să-l aibă asupra perspectivelor celorlalte forțe islamiste care încercau să preia puterea, cucerind inima și mintea musulmanilor.

Reprezentanții fundamentalismului islamic, fenomen ce a luat naștere în urma impactului dintre inovațiile occidentale și culturile tradiționale din țările islamice, simt necesitatea de a se afirma din nou ca națiune. Dar nu numai această tendință a fundamentalistilor a atras atenția comunității internaționale asupra acestui fenomen. Fundamentalismul islamic a fost condiționat de o serie de factori<sup>3</sup>, printre care se numără importanța geopolitică a lumii musulmane; existența petrolului, care este una din materiile prime de importanță strategică; prezența diasporei musulmane în întreaga lume, care ar putea genera instabilitate, chiar pericol; creșterea numărului de acte teroriste și separatiste în mediul islamic; identificarea în epoca postconfrunționalistă (cu ajutorul tezei lui Samuel Huntington) a axei dintre Nord și Sud (bogați – săraci) cu ciocnirea dintre civilizațiile occidentale și estice.

În cazul fundamentalismului islamic, guvernarea laică, tolerantă, individualismul și libertățile cetățenești promovate de civilizația occidentală sunt de neacceptat. Cultura materialistă a lumii occidentale este considerată lipsită de respect față de valorile religioase, iar democrația, drepturile omului, egalitatea între sexe și libertatea sexuală sunt considerate erezii în tradiția islamică. Totuși, puse în fața schimbărilor economice, culturale și politice, pentru societățile unde fenomenul globalizării a fost limitat (precum multe dintre statele musulmane), aceasta a coincis cu un impuls de reformare a religiei islamice.

Astfel, transformările geopolitice la scară globală s-au repercutat și asupra statelor islamice, mai ales,

<sup>1</sup> Adepții utilizării islamului în scopuri politice.

<sup>2</sup> Aymeric Chauprade, Francois Thual. Dicționar de geopolitică, București, Ed. Corint, 2003, p. 167.

<sup>3</sup> Ефимов, В. Исламский фундаментализм: угроза для России? // Свободная мысль, 1993, N. 16, p. 65-66.

dependența crescândă de rezervele petroliere din Orientul Mijlociu și alianțele dintre regimurile dinastice din statele Golfului Persic și democrațiile occidentale. Pe lângă dominația economică impusă de lumea occidentală statelor arabe laice (Siria, Irak și Egipt) sau celor teocratice (Iran și Sudan), suprimarea libertăților fundamentale a influențat considerabil menținerea barierelor politice și a stagnării creșterii economice.

Caracteristicile modernității au dat naștere unor resentimente crescânde. Una dintre consecințele fenomenului globalizării este și anihilarea distanțelor temporale și spațiale. Astfel, civilizația islamică a fost expusă din ce în ce mai mult valorilor laice ale civilizației occidentale – materialism, individualism și raționalitate instrumentală, ceea ce a contribuit la alterarea unui procent important al credințelor tradiționale islamice.

În era contemporană, percepția lumii islamice de identificare a inamicului cu civilizația occidentală, nu neaparat din motive religioase, ci și socioeconomice, a apărut din mai multe cauze: sentimentul crescând de nemulțumire față de bunăstarea țărilor occidentale, acutizarea divergențelor dintre diversele fracțiuni ale lumii islamice (moderniste și tradiționaliste), precum și erupția conflictelor naționaliste după căderea blocului comunist.

Identificându-se cu „alții“ față de lumea occidentală hegemonică, musulmanii resimt umilire și dezgust față de privarea de demnitate și de recunoașterea lor ca reprezentând o civilizație similară celei occidentale. Dominația politico-economică, represiunea valorilor laice și rezistența față de principiile democratice, absența unei ideologii moderniste și izolarea culturală reprezintă factorii majori care au dus la respingerea civilizației occidentale de către fundamentalismul islamic.

Din punct de vedere politic, fundamentalismul islamic reprezenta o reacție față de dominația lumii occidentale, de sărăcia și subdezvoltarea statelor musulmane, precum și de lipsa unor mijloace politice de manifestare a nemulțumirilor acumulate. Pe măsură ce influența lumii occidentale creștea, concomitent cu apariția disensiunilor în lumea islamică, statele occidentale au urmărit suprimarea regimurilor progresiste din Orientul Mijlociu, precum socialismul sau naționalismul. Astfel, SUA au sprijinit puternic dinastia regală saudită, adepta unui islamism conservator militant.

Implementarea valorilor occidentale în statele arabe și musulmane nu a condus, însă, la rezultatele scontate, modernismul eșuând din cauza unui cumul de factori: conservatorismul religios islamic, subdezvoltarea fostelor colonii, lipsa educației în rândurile populației și obtuzitatea liderilor religioși.

Statele occidentale au asigurat bunăstarea și puterea elitelor, au susținut guvernele laice și nu au căutat soluții viabile de promovare a valorilor democratice și drepturilor omului. Odată cu eșecul occidentalizării, mișcările conservatoare islamice, care au avut ca scop inițial promovarea justiției sociale, au cunoscut o revigorare, considerând religia islamică drept nucleu al revitalizării statelor musulmane.

Fiind confruntată cu scăderea nivelului de trai, o mare parte a populației musulmane tinere a îmbrățișat principiile fundamentalismului islamic, un anumit procent recurgând chiar la terorism pentru promovarea acestora. Pentru cei saraci și mai puțin educați nu existau suficiente oferte de muncă în măsură să le permită să participe activ la viața societății sau să ducă o viață familială decentă. Acest segment al populației a găsit un refugiu în moscheile care promovează fundamentalismul islamic, regăsindu-și demnitatea în practicarea religiei.

Walter Laquer<sup>4</sup> sugera ideea precum că emergența fundamentalismului islamic se datorează eșecului culturii occidentale de implementare, în spațiul geopolitic al lumii musulmane, a naționalismului laic, lasând în urmă un vacuum politic și intelectual, care însă nu poate ameliora condițiile de trai ale celor care îmbrățișează această doctrină.<sup>5</sup>

Fundamentalistii islamici urmăresc în permanență realizarea unor misiuni globale: refacerea fostului imperiu musulman, unificarea lumii musulmane într-o singură națiune și redobândirea gloriei lumii islamice. Din punctul de vedere al ideologiei fundamentaliste islamice, membrii grupărilor teroriste care o îmbrățișează nu sunt teroriști, ci „luptători în numele lui Allah“, care acționează într-o situație de autoapărare, provocată de „conspirația“ împotriva religiei și a populației musulmane. Interesul major al grupărilor fundamentaliste islamice este de a restabili valorile morale și politice ale societății islamice tradiționale, acest curent religios fiind modelat de tentativa de a surprinde imaginea de contestatar, în Mecca, a Profetului Mahomed, în vremea în care acesta încrimina corupția morală și promova reformele politico-economice în numele religiei islamice.

Jerrold Post<sup>6</sup> consideră că [...fundamentalistii nu se percep ca entități separate, ci ca simboluri

<sup>4</sup> Cercetător la Centrul american pentru studii strategice și internaționale.

<sup>5</sup> Walter Laquer, *Voices of Terror: Manifestos, Writings and Manuals of Al Qaeda, Hamas, and other Terrorists from around the World and Throughout the Ages*, New York, Reed Press, 2004, p. 177.

<sup>6</sup> Fostul psiholog în cadrul CIA, actualmente profesor de psihologie și psihiatrie politică la George Washington University.

ale islamului. Fundamentalismul islamic nu trebuie considerat ca un simplu set de norme politice care poate fi negociat sau doar ca o ideologie de genul socialismului ori comunismului, în cadrul cărora tipul liberal-democratic de interacțiune socială și discurs politic este recunoscut. Fundamentalismul islamic se încadrează într-o altă categorie de conștiință politică, în care identitatea religioasă caracterizează și determină cadrul normativ și acțional al adeptilor, indiferent de caracterul public sau privat al vieții individului...].<sup>7</sup>

În multe dintre statele arabe și non-arabe sprijinul popular pentru grupările fundamentalist-islamice a funcționat ca o solidarizare a publicului față de conflictul cu valorile civilizației occidentale. Astfel, deseori, lumea arabă și musulmană afișează o atitudine ostilă față de civilizația occidentală, fapt care permite grupărilor fundamentalist-islamice să acționeze în numele acestor comunități.

Dilema politicii externe și de securitate a statelor occidentale consta în adoptarea fie a unui dialog constructiv, fie a unei demarcații istorice de lumea islamică. Conform analiștilor europeni, preocupați de problema integrării minorităților arabe și musulmane, comunitățile musulmane din Europa au nevoie de conducători religioși născuți sau măcar educați în spiritul valorilor democratice occidentale. Comunitatea islamică avea adepți declarați la Londra, Hamburg sau Paris, iar anumite moschei de pe teritoriul UE deveniseră adevărate centre de recrutare, imami veniți din Iran, Maroc, Algeria sau Pakistan îndemnându-i la „jihad” pe musulmanii din diasporă și predicând o doctrină a urii împotriva „ereticeilor”.

Fundamentalismul islamic ca fenomen în cadrul globalizării este examinat de mai mulți autori, făcând conexiune între ceea ce le este mai aproape de domeniul lor de cercetare. Stabilind aceasta conexiune, ei mai mult critică decât vin cu propuneri concrete întru rezolvarea unor probleme create, iar ca exemplu pot fi aduse concluziile lui Ignacio Ramonet<sup>8</sup>. Există repere suficiente, probabil, pentru a vorbi cu autoritate despre fenomenele dominante ale lumii noastre la ora actuală: fundamentalismul islamic în contextul globalizării și atotputernicia mass-mediei. La prima vedere – un subiect actual, deschis și foarte interesant, dar în realitate se aseamănă cu o critică, adică anumiți intelectuali încearcă să denunțe fenomene esențial

antidemocratice, printre care și fundamentalismul islamic, care caută, prin diverse mijloace, să transforme democrațiile, cu tot cu idealurile lor, în ceva de factură nouă. Dar tendința societății occidentale este cu totul opusă : prin diverse mijloace, să transforme democrațiile, cu tot cu idealurile lor în ceea ce numim globalitarism (de la globalizare), caracterizat prin supremația financiarului (piețe, burse etc.) asupra politicului și moralului și printr-o „tiranie a comunicării”, adică a mijloacelor mass-media, care ne face să credem că adevărul e numai ceea ce poate fi reprodus de mijloacele de informare în masă. Însă lucrurile stau mult mai complicat. Nota pesimistă cu care tratează acest subiect Ignacio Ramonet, precum că pierderea pozițiilor de altă dată a comunismului a însemnat victoria universală a democrației, exact cum s-a întâmplat după victoria asupra fascismului de la mijlocul secolului XX, iată că a venit și ora victoriei asupra comunismului.

Societatea islamică, începând cu a doua jumătate a secolului XX, a cunoscut o serie de mișcări naționaliste care au condus la apariția unor fenomene, ce urmau să cuprindă întreaga lume : fundamentalismul islamic, idea panarabismului și naționalismul arab, care era diferit de cele din alte state.

Fenomenul naționalismului este perfid din motiv că nu este doar o noțiune cu caracter descriptiv, ci una care presupune și aplicarea unor anumite norme. Iar din momentul în care unii termeni au concomitent asemenea particularități, cu certitudine devin în scurt timp termeni politici cu care se operează pe arena luptei pentru putere. Naționalismul deja a devenit pilonul de bază în cadrul legitimității ca stat în lumea modernă, ceea ce oferă teren liber pretențiilor de națiune, care au devenit instrumente puternice. Spre exemplu, în cazul în care un popor poate convinge alte popoare să-i accepte cererea de a deveni o națiune, în scurt timp el se va bucura de anumite drepturi, care îi vor oferi o poziție favorabilă de a se folosi de ele înaintând alte pretenții, cele din urmă fiind folosite împotriva adversarilor săi.<sup>9</sup>

Noțiunea de naționalism arab nu explică nimic, impulsul respectiv fiind explicat doar de solidaritatea islamică. Fidelitatea, radicalizată sub îndrumarea unui antrenor profesionist, față de o comunitate abstractă ne spune că ei au idealizat o spiritualitate, proiectând-o dincolo de loc și timp. Fără îndoială, la originile naționalismului arab se află religia, care

<sup>7</sup> Chris E. Stout, *The Psychology of Terrorism: Theoretical understandings and perspectives*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2002, p. 62.

<sup>8</sup> Profesor de teoria comunicației la Universitatea „Denis Diderot” din Paris și directorul revistei *Le Monde Diplomatique*.

<sup>9</sup> Nye, Joseph S. Jr, *Descifrarea conflictelor internaționale*, Torie și Istorie, Prahova, ed. Antet, 2005, p.163. De exemplu, este foarte bine cunoscut lobby-ul de succes al statelor arabe în anii 70 în cadrul Adunării Generale a ONU în vederea adoptării unei rezoluții care a definit sionismul drept rasism, bineînțeles, de a lipsi Israelul de a se numi națiune.

servește ca bază temeinică pentru identitatea națională. Acesta are și un alt aspect, adică poate face ca unele minorități de altă confesiune religioasă să aibă aceeași identitate națională, cum ar fi musulmanii în Israel sau indușii în Pakistan. Însă, prin aceasta nu susținem că dacă un stat utilizează un astfel de instrument ca religia pentru a se numi națiune statul neapărat este rasist.

În Orientul Apropiat s-au produs o serie de evenimente în cadrul cărora s-au făcut numeroase apeluri la naționalism și panarabism, acestea creând situații ciudate de felul când unele state declarau oficial că ele formează o uniune, precum au făcut-o Egiptul și Siria în 1958 când au creat Republica Arabă Unită. De asemenea, putem exemplifica intenția unor state cu totul diferite, precum Libia și Marocul în anul 1989. Totuși, de-a lungul timpului, forțele statului au prevalat asupra mișcărilor panarabiste și naționaliste. Ca exemplu poate fi luat naționalismul egiptean, care concentrându-se pe stat, a devenit mai puternic decât panarabismul. Totuși, acel proces în devenire a fost foarte departe de a se încheia.

Dacă facem o analiză retrospectivă atunci cu certitudine conchidem că lumea postcolonialistă a fost marcată de distrugerea unor tipare normale de viață din cauza schimbărilor economice și a comunicațiilor moderne. Această situație i-a determinat pe unii să apeleze la valori legate de naționalism, alții să înainteze și să susțină ideea panarabismului, iar alții – să utilizeze religia, mai exact, forma sa extremistă și fundamentalistă. În cele din urmă, toate împreună au contribuit esențial la consolidarea complexității forțelor ce au dus la declanșarea mai multor conflicte din Orientul Apropiat.

Eșecul unor proiecte înaintate din partea unor state din regiune de a se uni sau de a se moderniza a fost cauzat de faptul că unii din cetățenii săi au fost atrași de alte curente și mișcări fundamentaliste, fiind înghițiți totalmente de grupările teroriste care au sprijinit rețeaua Al Qaeda. Dar să revenim la subiectul naționalismului arab, care a cunoscut mai multe definiții și a fost tipologizat în mod diferit.

Drept o categorie a naționalismului arab este considerat "socialismul arab". Această categorie a fost studiată și definită de părintele doctrinei baasiste Michelle Aflaq care susținea ideea precum că socialismul reprezintă instrumentul adecvat condițiilor și exigențelor naționale. El nu poate fi privit ca o filosofie sau un set de acte normative, acesta fiind doar o ramură al naționalismului...<sup>10</sup>

Egiptul anilor postbelici era o societate în eferescență. Influența colonială britanică era în declin,

iar în 1952 puterea a fost preluată de colonelul naționalist arab Gamal Abd el Nasser, care a abolit monarhia și firava democrație egipteană. Această personalitate remarcantă trebuia să deschidă un nou capitol în istoria lumii islamice, propunând o alternativă islamismului. Alternativa întoarcerii la tradiții a fost naționalismul arab, cu nuanțe de socialism, încarnat de Nasser, al cărui nume va purta ideologia care va marca istoria – nasserismul. Această ideologie modernistă revendică identitatea arabă, făcând după modelul laicității, deoarece Islamul refuză conceptul de națiune, care este diluat în marea comunitate a musulmanilor.

*De facto*, nasserismul, ideologie profund antiimperialistă, nu a întârziat să se lovească de rezistențe din partea elementelor societății, atașate tradiției musulmane, care nu s-au resemnat să vadă religia, astfel, surghiunită în intimitatea conștiințelor individuale. Coexistența dintre aceste două concepții va deveni la scurt timp imposibilă din cauza apariției ideii creării statului islamic-model.

În același timp, un funcționar al Ministerului Educației, Sayyid Qutb<sup>11</sup>, începea să schițeze teoria statului islamic, care avea să influențeze nenumărați islamiști și constituie și astăzi un punct de referință pentru diferite organizații de tip radical. Teoria lui Qutb pleacă de la o apreciere extrem de controversată și radicală, aceea că societatea egipteană a momentului era în aceeași stare ca peninsula Arabică înainte de apariția Profetului Mahomed, adică, starea de barbarie (în limba arabă „jahilia”). Sayyid Qutb considera că musulmanii din "epoca naționalismelor" ignoră Islamul, la fel ca păgânii din perioada Jahiliei. Ei venerază idoli moderni precum: națiunea, partidul, socialismul etc.

El declanșează, astfel, o revoluție culturală. Cărțile sale: "La umbra Koranului", "Semnale", "Ce-i de făcut?" cheamă la educarea unei "noi generații coranice" care să construiască o nouă comunitate islamică pe ruinele naționalismului. La fel ca profetul Mahomed cu 1300 de ani înainte, Sayyid Qutb denunță corupția și decadența societății în mijlocul căreia trăia.

...Omenirea trăiește azi ca într-un imens bordel. E suficient să te uiți în presă, la filme, parade ale modei, concursuri de frumusețe, săli de bal, baruri și stații de radio; sau să observi gesturile libidinoase, goliciunea sau aluziile din literatură, artă și mass-media. Dacă mai adaugi și cămătăria care provoacă lăcomia pentru bani a oamenilor și dă naștere la metode infame de acumulare a bogăției, care se adaugă fraudei, înșelătoriei și șantajului, ascunse

<sup>10</sup> Примаков, Евгений. Ближний Восток на сцене и за кулисами, Москва // Российская Газета, 2006, p.18.

<sup>11</sup> Said Qutb poate fi considerat primul fundamentalist și naționalist modern.

sub forma legii..., descria el societatea egipteană contemporană. Sayyid Qutb învățase Koranul pe dinafară la zece ani. În tinerețe a fost un admirator al Occidentului. Colonialismul britanic și francez, precum și apariția statului Israel, sprijinit de Occident i-au zdruncinat opiniile. Momentul decisiv l-a constituit o călătorie în Statele Unite la sfârșitul anilor '40 ai secolului trecut, de unde s-a întors dezamăgit de materialismul societății americane.

Scrierile sale l-au adus repede în conflict cu Nasser, care vedea în islamismul radical un pericol pentru naționalismul arab și socialismul pe care vroia să-l aplice în Egipt. Islamul este religia unei singure comunități: "umma" tuturor musulmanilor, indiferent de etnie, iar Qutb era extrem de critic la adresa fragmentării lumii musulmane, pe criteriul național. Deja în detenție Sayyid Qutb a elaborat și o teorie a acțiunii de trecere la o societate islamistă. Primul pas era "takfir", excomunicarea întregii societăți, acuzată practic de apostazie, care constituie în islam un păcat capital.

Trebuie precizat faptul că Islamul nu recunoaște separația dintre religie și stat, legea divină Șaria este atotcuprinzătoare, iar Coranul reprezintă adevărul absolut și imuabil. De fapt, legea propriu-zisă nu are nicio valabilitate în fața celei revelate de Dumnezeu profetului Mahomed. După excomunicare, pasul următor prescrie de Qutb în drumul spre o societate islamică este după modelul profetului, retragerea sau Hijra<sup>12</sup>. Said Qutb nu a trăit ca să-și vadă visul realizat. În 1966, după o scurtă perioadă de libertate, el a fost din nou arestat la ordinul lui Nasser, judecat, condamnat la moarte și spânzurat.

Din istoriografie aflăm despre crearea Republicii Arabe Unite, constituită din Egipt, Siria și Yemen. Această alianță promisă lărgirii, în cele din urmă, nu va rezista dorinței de hegemonie a Egiptului nasserian. Federația arabă pe care o creează monarhiile hașemite – Iordania și Irak – va fi spulberată de lovitură de stat a generalului Kassem la Bagdad, al cărui nou regim se inspiră din nasserism. Același lucru s-a întâmplat și în Siria, controlată de o ramură a partidului Baath, partidul "Renașterii", prezent la Amman și Bagdad, de inspirație naționalistă, laică și socializantă, ceea ce nu va face însă posibilă o uniune cu Egiptul din aceeași cauză.<sup>13</sup> Unite doar

<sup>12</sup> În septembrie 622 după Christos, Mahomed s-a refugiat din Mecca pagână, unde viața îi era în primejdie, la Medina, unde a întemeiat „umma” – comunitatea credincioșilor. Avea să revină după 8 ani la Mecca, oraș care i se va închina fără luptă, consacrand victoria definitivă a Islamului în peninsula Arabică și începutul unei epoci de glorie a Islamului, care avea să dureze o mie de ani.

<sup>13</sup> Башир, А., Суннано, Л.С., Ближний круг Садама Хусейна, Санкт-Петербург, Изд. Амфора, 2006, p. 46.

teoretic prin dogma naționalistă a panarabismului, aceste state nu vor reuși niciodată să depășească rivalitățile, atrăgându-și în același timp ostilitatea regimurilor arabe conservatoare și/sau prooccidentale, deținătoare a autorității spirituale de supraveghetori ai locurilor sfinte ale Islamului. Dar teoria despre crearea statului islamic nu a dispărut odată cu moartea lui Qutb, fiind cunoscut faptul că au existat în Egipt tentative de implementare a acestei teorii.

În timpul Războiului Rece, stânga occidentală a fost un instrument aproape fatal în mâna propagandei sovietice. Aparatul sovietic de dezinformare și infiltrare a speculat foarte reușit cu naivitatea docilă și fanatismul militant. Elitele au fabricat noul portret al omului sovietic, în care au descris un luptător pentru idealuri, agentul persecutat al progresului istoric. Operația se repetă, cu noul portret al omului lumii a treia, cel mai recent titular al demnității de luptător împotriva abuzului occidental.

Făcându-se uitat în țara sa de origine, nasserismul a supraviețuit sub forme diferite, reîncarnându-se în partide unice, hotărât laice și naționaliste, conducând întotdeauna cu mână de fier un ultim grup din patru state ale lumii arabe în care islamiștii sunt în afara legii.

Inspirându-se din modelul politic al URSS, în afara experimentelor sale de laicizare exagerată a republicilor musulmane sovietice din Asia Centrală și Caucaz, aceste țări înțeleg necesitatea de a propune o altă cale și un alt model de societate în care statul-partid intervine direct în viața publică și privată, inclusiv pentru supravegherea practicii religioase în moscheile aflate sub controlul său.

Cuvintele de ordine revoluționare și naționaliste răsună, de asemenea, în Libia, unde monarhia senuziților fusese răsturnată în 1969 de către Muammar al Kadaffi ; un ofițer tehnocrat, modernist, care propăvăduia o "a treia cale" bazată pe un "socialism islamic" în care Coranul devine unica sursă de legitimitate, în timp ce "hadith" ("tradițiile Profetului") se vor bucura de cea mai mică importanță. O interpretare foarte personală a Islamului, însoțită de o liberalizare a moravurilor, singulară în ceea ce privește condiția feminină, ceea ce i-a atras lui Kadaffi fulgerele Arabiei Saudite.

Islamul desemnează o comunitate religioasă și politică care se întinde pe trei continente și numără aproximativ 470 milioane de adepți. Pentru islamiști, politicul nu există sub forma unor instituții ce aparțin unui stat, ci este o simplă reflectare a voinței divine. Societatea islamică este una, esențialmente, egalitară, care refuză segmentarea pe criterii economice, condusă de un lider charismatic. Unica sursă de



drept valabilă este Șaria, legea musulmană. Cu alte cuvinte, statul islamic nu este similar statului-națiune din simplul motiv, că puterea sa se exercită asupra unei comunități de credincioși, și nu de cetățeni.

Panarabismul s-a dezvoltat după al Doilea Război Mondial, pe de o parte, ca reacție față de crearea statului Israel, iar pe de altă parte, ca alternativă „verticală” la abordările externe americană și sovietică, considerate local un eufemism pentru securizarea sferelor lor de influență. Pentru naționaliștii panarabi, însăși eticheta „Orient Mijlociu” este considerată fie pentru a submina presupusa componentă „arabă” din regiune (în această perspectivă, regiunea neincluzând statele non-arabe Turcia, Israel și Iran), pentru a „sfășia” „unitatea distinctă” a vetrei strămoșești arabe.

La prima vedere, acest fenomen ar trebui să cuprindă doar arealul populat de musulmani, însă există și opinii controversate. De exemplu, S. Al-Husaril, unul din primii teoreticieni ai panarabismului, susținea că ...din contra, el îi cuprinde pe toți aceia care se declară că aparțin țărilor arabe și vorbesc araba, fie ei egipteni, kuwaitieni sau marocani, fie musulmani sau creștini, sunniți, șiiți, chiar ortodocși sau protestanți... După părerea teoreticianului, oricine este considerat fiu al panarabismului, atât timp cât menține o legătură de identitate cu o țară arabă și continuă să vorbească limba arabă...<sup>14</sup>

Situația e agravată de subversiunea internă, susținută de elitele Occidentului. Nu e un comportament nou, deoarece atitudinea e rezultatul unei căderi survenite la sfârșitul secolului XIX, în condițiile dramatice ale apariției societății egalitare, de masă, și a democrației politice. Elitele au înțemeiat, atunci, o defensivă mascată în critica societății occidentale și au reușit, astfel, să-și conserve privilegiile. Divergențele apărute între statele arabe în toate aspectele: legislativă, administrativă sau de ordin politic, au la bază lipsa unei succesiuni pașnice a guvernelor, precum și confesiunea religioasă a partidului de guvernământ. De asemenea, nu este mai puțin importantă capacitatea de conformare a societății islamice la noile imperative ale modernității. Același teoretician, S. Al-Husaril, consideră că aceste diferențe și divergențe sunt, toate, moșteniri ale epocilor de ocupație și ele au apărut împreună cu imperialismul, fiind recente și destinate dispariției. Arabii sunt, de fapt, o singură umma...<sup>15</sup>

În raport cu stat-centrismul, deși panarabismul proclamă identificarea ca „arab” pe baza uzitării limbii arabe și a autoidentificării, o analiză mai

atență însă a conceptului-cheie „arab” în diversele sale interpretări regionale evidențiază existența a două forme de manifestare ale panarabismului.<sup>16</sup>

Dacă cele două perspective au coexistat într-un tipar de rivalitate pentru o bună perioadă de timp, majoritatea analiștilor par a fi de acord că după „Războiul de șase zile”, a doua perspectivă a avut câștig de cauză în practica politică a statelor arabe, din cel puțin trei motive interconținute: perceperea tot mai larg împărtășită regional a unificării politice panarabe ca obiectiv îndepărtat și iluzoriu, mai ales după trei războaie arabo-israeliene pierdute; respingerea de către mulți lideri politici arabi a constrângerilor inacceptabile exercitate de panarabism asupra lor; specularea de liderii politici a status quo-ului în contextul acoperirii depline a complexului regional de securitate de către SUA și URSS, fiecare acordând variate recompense sau concesiuni regimurilor aliate și făcând astfel stare, de fapt, mai atractivă.

La fel de adevărat, însă dintr-o altă perspectivă, este o altă observație: deși favorizând cert a doua perspectivă panarabă de securitate și adoptând practici de securitate stat-centrice, liderii politici arabi ai ultimelor decenii au acordat o atenție crescândă preocupărilor de securitate non-militare avansate „de jos în sus” de actorii sociali, într-o distincție evidentă față de strategii americani și sovietici din perioada Războiului Rece.

Similar, stat-centrismul este puternic amendabil și prin observații efectuate pe marginea islamismului. În acest demers, uzitarea termenului „islamism” face trimitere la termenul înrudit de

<sup>14</sup> Massoulie, Francois. *Conflictele din Orientul Mijlociu*, București, ed. Bic All, 2003, p. 37.

<sup>15</sup> Idem, p. 38.

<sup>16</sup> Prima dintre ele s-a cristalizat în perioada interbelică și s-a impus după al Doilea Război Mondial, *pari passu* cu dezvoltarea naționalismului arab ca mișcare politică importantă, cu un program în trei puncte: descriptiv – statua existența unei națiuni arabe unice transgresând frontierele statale și compusă din toți vorbitorii limbii arabe, din Mauritania până în Yemen; normativ – enunța că națiunii arabe, fragmentate de frontiere arbitrar, impuse din exterior, i-ar fi destinată o unitate politică unică; prescriptiv – se referea la necesitatea dezvoltării unei conștiințe colective a membrilor națiunii că această unitate trebuia să călăuzească acțiunile politice și că sarcina supremă a statelor arabe era întărirea legăturilor economice, culturale și politice, pentru a potența coeziunea și unitatea comunității arabe (*al-Alam al-Arab*, sau *ummah* arabă). Prin contrast, a doua perspectivă, dezvoltată în perioada decolonizării regionale și urmărind ca obiectiv conceptual-cheie „securitate națională arabă”, tolerează frontierele statale intra-arabe și abordează mai mult preocupările de securitate ale actorilor sociali, diferite între ele în funcție de statutul socio-economic: câtă vreme beneficiarii unui statut social mai înalt urmăresc obiective precum democratizarea și respectarea drepturilor omului (securitate socială și politică), cei de la baza piramidei societale sunt preocupați de probleme imediate precum siguranța locului de muncă, sănătate și inegalități în venit (securitate economică și umană). [http://www.strategikon.ro/files/studii/TRI\\_OM.pdf](http://www.strategikon.ro/files/studii/TRI_OM.pdf).

„islamizare”. Definibilă ca “reafirmare globală a Islamului”<sup>17</sup>, “islamizarea” reprezintă un fenomen contemporan afectând sferele culturală, socială, politică și chiar economică a vieții islamice de zi cu zi și sistematizat de Jean Delumeau în trei faze și forme corespunzătoare de manifestare:

a) prima, manifestată “de sus în jos” între sfârșitul anilor ’70 și începutul anilor ’80, a fost caracterizată de implementarea unor politici publice mai mult sau mai puțin islamice, așa cum a fost cazul Revoluției Islamice din Iran (1979), al proclamării „islamice” a republicilor Algeria (1976) și Pakistan (1977) și al destabilizării ulterioare a regimurilor din Afghanistan, Siria, Egipt și Indonezia;

b) a doua fază, cu evoluție “de jos în sus”, s-a manifestat între sfârșitul anilor ’80 și începutul anilor ’90, consemnând renașterea practicilor islamice la nivel bazal și proiectarea lor asupra elitei politice, așa cum a fost cazul Algeriei (unde în 1990, o populație saturată de experimente ideologice și economice a determinat câștigarea alegerilor de către Frontul Salvării Islamice), al Turciei (*Refah*, 1995), Sudanului (1989, Frontul Salvării Islamice), Egiptului și Palestinei (Intifada din 1987);

c) ultima fază, a “islamismului înarmat”, a debutat în ultimul deceniu cu intensificarea atacurilor teroriste și a loviturilor militare de inspirație islamistă – acesta ar fi cazul Egiptului (1992, ofițerii integriști), al atentatelor de la Dahrhan (1996), WTC (1993), Mogadiscio (1993), sau al celui asupra lui Hosni Mubarak (1995).

De fapt, fenomenul este unul veritabil global, transgresând frontierele etatice ale Orientului Mijlociu sub cel puțin două aspecte: acoperirea de către lumea islamică a unei semnificative porțiuni a globului, cu o suprafață în creștere datorită dezvoltării numerice a comunităților de imigranți musulmani din Europa de Vest, America de Nord, Australia și Noua Zeelandă; mai important decât discuția geografică, fenomenul este unul global(ist) prin implicațiile principiului organizatoric fundamental al *ummah*, care, după căderea comunismului, a rămas singura idee-precept de reorganizare a lumii pe altă bază decât cea stat-centrică. Traductibil simultan din limba arabă prin “unitate”, “națiune”, “comunitate” sau “comuniune”, termenul *ummah* este transstatat prin definiția sa și semnifică prescriptiv și normativ coeziunea socială, politică, economică și culturală a întregii lumi musulmane. Consecutiv, raportarea la *ummah* fundamentează tradiționala distincție dintre *dar al-Islam* (“Casa Păcii”, a credincioșilor) și *dar al-Harb* (“Casa

Războiului”, a necredincioșilor), o distincție care transgresează frontierele de stat.

Prin prisma considerațiilor de mai sus devine mai simplu de explicat și de ce religia islamică prevalează indiscutabil asupra naționalismului de stat (nu cel panarab). Cel din urmă nu a reușit să ofere nicio bază identitară solidă, autentică, făcând recurs la conceptul perceput venetic de “stat” și nici nu a creat societăți prospere. Nu întâmplător, foarte mulți lideri ai mișcărilor islamiste sunt foști conducători ai unor mișcări naționaliste, a căror lipsă de eficiență devenise clară în timp: Hassan al Banna, fondatorul Frăției Musulmane în Egipt, Rashid Ghanoushi în cadrul Partidului Renașterii din Tunisia, Abasi Madani, fostul lider al Frontului Islamic al Salvării în Algeria, etc. Practic, fundamentalismul islamic s-a dezvoltat ca o “a treia cale” după eșecul capitalismului și al comunismului cu tentă naționalistă.

Similar, verificat prin comparație cu panarabismul și islamismul, stat-centrismul comportă o aplicare extrem de problematică și sub aspectul importanței actorilor non-statali în raport cu cei statali; unitatea trecând peste frontierele statale, se poate remarca inclusiv sau poate mai ales sub aspectul organizațiilor teroriste: cele mai multe dintre ele se ramifică transnațional, așa cum e cazul organizațiilor Frăția Musulmană, activă în peste 70 de țări, sau Frontul Mondial Islamic pentru Lupta împotriva Evreilor și a Cruciaților, cel din urmă adunând teroriști din Egipt, Arabia Saudită, Bangladesh, Pakistan, Sudan, Kuweit, Tadjikistan, Afghanistan, Bosnia, Somalia, Yemen, Cecenia, Libia, Filipine, Eritrea. Mai mult, scopurile și revendicările organizațiilor teroriste islamice vizează rareori state sau probleme domestice particulare ale acestora, cât mai ales probleme generale legate de lumea islamică. Asemănător, *mujahedinii* care au luptat împotriva sovieticilor invadatori în Afghanistan au provenit din aproape toate țările din Orientul Mijlociu, Asia și Africa unde trăiau comunități musulmane, iar scopul lor nu a fost atât eliberarea statului Afghanistan, cât eliberarea unui pământ musulman cotropit de necredincioși.

Fenomenul panarabismului, în opinia cercetătorilor musulmani [...beneficiază de o vitalitate deosebită, deoarece s-a trezit dintr-un somn lung. Nu este vorba, într-adevăr, de sfârșitul unui trecut glorios, ci de punctul de plecare al unui viitor strălucit care va asista la instaurarea Statului arab unificat și la înaintarea unei umma arabe renăscute către culmea cea mai înaltă a înțelepciunii și a civilizației ...].<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Delumeau, Jean. *Religiile lumii*. București, Humanitas, 1993, p. 688.

<sup>18</sup> Massoulie, Francois. *Op.cit.*, p. 37.

Aici panarabismul vine în contradicție cu panislamismul, cunoscut ca islamism, deoarece arabismul este de tradiție laicizantă, pe când islamismul respinge orice referință la conținutul etnic al arabiității și privilegiază comunitatea religioasă – Umma – în detrimentul oricărui alt criteriu.<sup>19</sup>

Această reprezentare pare a fi fondată pe mitul despre un teritoriu istoric maximal, care a înflorit, într-un moment al istoriei sale corespunzând unei epoci de aur, un grup etnolingvistic. Anume acestui tip de panism îi corespunde panarabismul, care se referă la epoca de aur a civilizației arabo-musulmane și postulează unitatea poporului arab anume prin referință la acest lucru.

Dacă, la nivel teoretic, totul pare simplu, datele reale indică o mulțime de diferențe. În primul rând, populația islamică este compusă din mai multe familii: arabi, turci, perși, pakistanezi și indo-malaezi. Există și o segmentare politică a țărilor arabe datorită a două concepții care se contrazic. Prima, panarabismul, este un tip de naționalism arab care vizează o emancipare de sub dominația politică și economică a Occidentului. Curentul a luat amploare în Egiptul președintelui Nasser, care a încercat să coalizeze lumea arabă împotriva Israelului și a SUA. Aici se află originea unei permanente rivalități între unele țări arabe care încearcă să ocupe locul de lider al zonei: Egipt, Siria, Iran și Irak. A doua direcție a apărut ca o reacție la panarabism și a fost încurajată la început, paradoxal, de către SUA, tocmai pentru a contracara periculosul naționalism arab. Fundamentalismul islamic mizează pe valorile tradiționale islamice combătând naționalismul laic al conducătorilor politici arabi. Dacă, inițial, centrul mișcării a fost Bagdad, după venirea la putere a Partidului Baas, centrul de greutate s-a mutat în Iran, care a știut să speculeze rolul de apărător al valorilor islamice și tradiția musulmană care spune că la fiecare o sută de ani apare un reformator al credinței.

Analizând situația geopolitică, trebuie să fie luate în vedere aceste tipuri de reprezentări, care, deși adesea fondate pe iluzii de identitate sau geografice, nu sunt mai puțin destabilizatoare pentru echilibrul forțelor pe arena internațională.

### Bibliografie:

1. Chauprode, Aymeric, Thual, Francois, *Dicționar de geopolitică*, București, ed. Corint, 2003.
  2. Clinton, Benet, *Muslims and Modernity: An Introduction to the issues and debates*, London New York, ed. Continuum, 2005.
  3. Delumeau, Jean, *Religiile lumii*, București, ed. Humanitas, 1993.
  4. Flory, Maurice, Bahgat, Korany, Mantran, Robert, Camau, Michel, Agate, Pierre, *Les regimes politiques arabes*, Paris, ed. Themis, 1991.
  5. Massoulie, Francois, *Conflictetele din Orientul Mijlociu*, București, ed. Bic All, 2003.
  6. Mutin, George, *Geopolitique du Monde Arabe*, paris, Ellipse, 2009.
  7. Nye, Joseph S. Jr, *Descifrarea conflictelor internaționale, Torie și Istorie*, Prahova, ed. Antet, 2005.
  8. Sitaru, Laura, *Gândirea politică arabă. Concepte cheie între tradiție și inovație*, Iași, ed. Polirom, 2009.
  9. Stout, Chris E., *The Psychology of Terrorism: Theoretical understandings and perspectives*, Westport, Greenwood Publishing Group, 2002.
  10. Thorat, Yves, Ulubeyan, Gari, *Lumea musulmană o religie, societăți multiple*, LAROUSSE, 2003.
  11. Walter Laquer, *Voices of Terror: Manifestos, Writings and Manuals of Al Qaeda, Hamas, and other Terrorists from around the World and Throughout the Ages*, New York, Reed Press, 2004.
  12. Башир, А., Суннано, Л.С., *Ближний круг Саддама Хусейна*, Санкт-Петербург, изд. Амфора, 2006.
  13. Ефимов, В., *Исламский фундаментализм: угроза для России?//Свободная мысль*, 1993, N. 16.
  14. Примаков, Евгений, *Ближний Восток на сцене и за кулисами*, Москва, Российская Газета, 2006.
- Surse internet:**  
[http://www.strategikon.ro/files/studii/TRI\\_OM.pdf](http://www.strategikon.ro/files/studii/TRI_OM.pdf)

Copyright©Ruslana GROSU, 2010.

<sup>19</sup> Chauprode, Aymeric, Thual, Francois. Dicționar de geopolitică, p. 464.

## EVOLUȚIA INSTITUȚIEI RECUNOAȘTERII ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL CONTEMPORAN

*Cristina FILIP\**

### ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ПРИЗНАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

*Настоящая статья ставит своей целью проанализировать роль и место института международно-правового признания в системе международного права. Речь идет о государстве, который обладая универсальной и не ограниченной во времени правоспособностью является основным субъектом международного права. т. е. носителем юридических прав и обязанностей. Обладая при этом своей собственной территорией, населением и правительством, оно создает международное право, закрепив в нем особое юридическое качество – суверенитет, под которым следует понимать право в пределах собственной территории осуществлять законодательную, административную власть а также проводить самостоятельную внешнюю политику без вмешательства других государств. Одновременно государство не может существовать в полной изоляции, и его существование может быть подтверждено только через акт признания. Такое признание со стороны других государств имеет важное значение для дальнейшего существования государства. Признание как односторонний акт является основой для будущих отношений между субъектами международного права. Именно акт признания обуславливает установление дипломатических и консульских отношений между государствами.*

*В настоящее время институт международного признания сталкивается с трудностями как юридического, так и практического характера. Так с каждым годом сильно увеличивается число сепаратистских движений, выступающих за статус собственного признания. Признание сепаратистского движения превратилось в инструмент давления со стороны государств, заинтересованных в расширении сфер своего влияния. Отсутствие единой позиции относительно сепаратистских движений, подобных тем, что возникли на Балканах, Восточной Европе и др. подобные движения, указывает на необходимость принятия необходимых мер по разрешению данного вопроса.*

### EVOLUTION OF THE INSTITUTE OF RECOGNITION IN MODERN INTERNATIONAL LAW

*This article aims to analyze the role and place of the institute of international legal recognition in international law. It is a question of a state which having a universal and time-limited capacity is a main subject of international law. i.e., the carrier of legal rights and responsibilities. Having thus its own territory, population and government, it creates international law, having fixed in it special legal quality – the sovereignty, i.e. the right to carry out the legislative, administrative power within own territory and also to spend independent foreign policy without the intervention of other states. Simultaneously the state can't exist in full isolation, and its existence can be confirmed only through an act of recognition. Such recognition by other states is important for its further existence. Recognition as an unilateral act is the basis for future relations between subjects of international law, that causes an establishment of diplomatic and consular relations between the states.*

*At present the institute of international recognition faces challenges both legal and practical nature. So every year the number of the secessionist movements supporting the status of own recognition increases.*

\* *Cristina FILIP* - magistrul în drept, doctorand, USM.

*The recognition of secessionist movements has turned into an instrument of pressure from states interested in expanding their sphere of influence. The lack of unified position on the secessionist movements, such as those that emerged in the Balkans, Eastern Europe and other similar movements, specifies the necessity of acceptance of necessary measures resolve the issue.*

De câte state este nevoie pentru a recunoaște independența unui alt stat? Din ce moment suntem în prezența unui nou subiect de drept internațional?

Acestea nu sunt întrebările-cheie, din moment ce calitatea recunoașterii contează mai mult decât cantitatea. O declarație de autodeterminare nu implică independența, dacă statul în cauză nu este recunoscut de către cei față de care dorește să se autodetermine. Independența unui stat nu este reală atâta vreme cât Consiliul de Securitate al ONU nu o acceptă și nu o avizează pozitiv către Adunarea Generală a ONU.<sup>1</sup> Organizația Națiunilor Unite și alte organizații internaționale se declară incapabile de a recurge la recunoașterea statelor nou create, ele fiind abilitate doar cu capacitatea de a include noile state în calitate de membri sau de a acredita reprezentanții noului guvern.

Dintre situațiile în care s-ar pune problema recunoașterii ar trebui evidențiate: crearea unui nou stat, instalarea unui nou guvern într-un stat existent, o modificare teritorială, statutul de neutralitate al unui anumit stat sau teritoriu, apariția unei stări insurecționale. În literatura de specialitate este abordată anume recunoașterea statelor sau a guvernelor, deoarece au o însemnătate deosebită atât ca instrument juridic, cât și ca act politic al statului.<sup>2</sup>

Pentru ca o entitate politică nou creată să fie capabilă să acționeze și să se integreze în cadrul comunității internaționale, ar fi necesară recunoașterea acesteia de către alte state. Decizia unui stat de a recunoaște un alt stat ține de *principiul liberei aprecieri*.

Recunoașterea se prezintă *ca un act juridic unilateral, care semnifică acțiunea exclusivă a statului care recunoaște o declarație prin care își exprimă atitudinea față de apariția noii entități*.<sup>3</sup> Recunoașterea este un act juridic deseori de inspirație politică și de natură mai mult sau mai puțin discreționară, prin care un stat existent declară că consideră că un asemenea grup uman posedă calitatea unui stat în sensul dreptului internațional.<sup>4</sup>

În esență, recunoașterea are ca obiectiv de a

constata o totalitate de fapte și de a le atașa anumite efecte juridice. Plenitudinea recunoașterii depinde de forma în care statul acceptă noua entitate politică în sânul comunității internaționale în calitate de subiect de drept internațional, fie prin recunoașterea *de jure* sau cea *de facto*.

**Recunoașterea de jure și recunoașterea de facto**<sup>5</sup> – recunoașterea *de jure* est definitivă și produce totalitatea efectelor recunoașterii, în timp ce recunoașterea *de facto* este provizorie și revocabilă, ea comportă efecte limitate, la care se recurge deseori pentru a ajuta o entitate determinată a se constitui într-un stat fără a condamna în final procesul în curs de desfășurare.

Oricare separare a unui stat sau teritoriu, pentru a obține recunoașterea sa (expresă sau tacită), trebuie teoretic să întrunească niște condiții care l-ar individualiza și i-ar permite să obțină calitatea de subiect al dreptului internațional.

Conform Tratatului de la Montevideo din 1933<sup>6</sup>, „**statul este un subiect de drept internațional**, care posedă următoarele caracteristici: a) populație, b) teritoriu, c) guvern, d) capacitate de a intra în relații cu alte state”. De dreptul la autodeterminare dispun doar popoarele caracteristicile cărora corespund celor ale națiunii (teritoriu comun, tradiție istorică comună, identitatea etnică, omogenitatea culturală, conștiința și voința de a fi identificat ca popor) și care se află sub dominația străină. În doctrina dreptului internațional, cumularea acestor elemente (populație, teritoriu și guvern) duce la crearea unui nou subiect în ordinea juridică internațională – adică nașterea unui nou stat.<sup>7</sup> În esență, aceste trei elemente constitutive nu sunt neutre și dependente în contextul procesului de recunoaștere a altor state, care însă contribuie la creșterea situațiilor limită.

Minoritățile etnice în cadrul unui stat nu au acest drept, odată ce există deja un stat național al etniei respective (ca și în cazul Republicii Moldova). În prezent, dreptul la autodeterminare, de care dispun minoritățile, presupune doar recunoașterea specifi-

<sup>1</sup> [http://www.un.org/fr/members/about\\_members.shtml](http://www.un.org/fr/members/about_members.shtml).

<sup>2</sup> Anghel, Ion M, Subiectele de drept internațional. București, Editura Lumina Lex, 2002.

<sup>3</sup> Verhoeven J. Droit international public. Precis de la faculté de droit de l'Université de Louvain, ed. Larcier, Bruxelles, 2000.

<sup>4</sup> Miga-Beșteliu, Raluca. Drept internațional. Introducere în drept internațional public, Ed. «ALL Educațional», București, 1997.

<sup>5</sup> Dupuy Pierre-Marie. Droit international public. Edition Dalloz, Sediton, 2000.

<sup>6</sup> Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, signed at Montevideo, 26 Dec., 1933, [http://en.wikisource.org/wiki/Montevideo\\_Convention](http://en.wikisource.org/wiki/Montevideo_Convention).

<sup>7</sup> Marțian N. I. Drept internațional public. Vol I-II. Ediția a II-a (revizuită și completată). Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 1995-1996.

cului lor etnic și dreptul la un anumit grad de autonomie culturală și administrativă în cadrul unui stat.<sup>8</sup>

Astfel, nici Abhazia, nici Osetia de Sud, nici Republica Turcă a Ciprului de Nord nu sunt văzute ca state (decât de către Turcia și Rusia), în timp ce statul Israel, care și-a proclamat independența în 1948, beneficiază de recunoaștere internațională, în pofida refuzului mai multor state de a-i recunoaște statutul.

Problema recunoașterii are un dublu aspect politic și juridic. Aspectul politic reprezintă un mijloc important al normalizării relațiilor dintre state, în timp ce aspectul juridic creează o bază juridică fundamentală a relațiilor dintre statul ce recunoaște și cel recunoscut.

Un stat poate exista în drept, de a acționa pe plan internațional și de a se angaja, dacă acesta este recunoscut de către alte state, adică aceste din urmă acceptă de a intra în contact cu el, de a stabili relații diplomatice cu autoritățile noii entități, de a-l face să intre în raporturi internaționale și astfel acestea din urmă recunoscându-l ca viabil.<sup>9</sup>

Deși prin natura sa recunoașterea statului este un act politic, unilateral, voluntar și discreționar, efectele sale vin să confirme sau să infirme o situație care numește această recunoaștere drept una politică cu scopul de a-și vedea existența sa juridică ratificată.

Atunci când se pune problema soluționării acesteia, adică în practică se pune problema recunoașterii unui nou stat, la începutul secolului XXI se recurge ca soluție fie la normele de drept internațional, fie la practica relațiilor internaționale, și nu în ultimul rând la doctrina dreptului internațional.

În doctrina dreptului internațional există două teorii cu privire la recunoaștere : *1. teoria declarativă*, *2. teoria constitutivă*.<sup>10</sup>

Conform teorii *declarative*, statul devine subiect de drept internațional din momentul constituirii (formării acestuia), iar rolul recunoașterii în cazul dat e limitat, ea venind doar să constate un fapt .

*Teoria constitutivă* declară noul stat creat subiect de drept internațional din momentul recunoașterii acestuia pe plan internațional.

Criza care caracterizează la etapa actuală dreptul internațional constă în lipsa codificării instituției recunoașterii. Totuși este de remarcat că în 1949 Comisia de Drept Internațional al ONU a inclus în lista temelor ce necesită o eminentă codificare problema recunoașterii statelor și guvernelor, care însă nu a mai fost soluționată.<sup>11</sup>

Un alt aspect al crizei instituției recunoașterii ar fi contradicția ce se impune la momentul recunoașterii noului stat între principiul integrității teritoriale și principiul autodeterminării naționale. Însă contradicția pare să se accentueze atunci când statul care face recunoașterea își argumentează poziția în dependență de principiul ales.

Doctrina însă este mai puțin constantă în determinarea priorității unui sau altui principiu declarând că entitatea politică recunoscută poate fi considerată a fi subiect al dreptului internațional și poate să spere la stabilirea relațiilor internaționale dacă acestea s-au stabilit pe baza *principiului la autodeterminare a popoarelor*.<sup>12</sup>

La rândul său, *principiul integrității teritoriale* este amenințat în cazul desprinderii unei entități politice care se dorește a fi recunoscută pe plan internațional. Astfel, asistăm la violarea, pe de o parte, a principiului integrității teritoriale protejat prin prisma normelor de drept internațional ca reacție a statului din care s-a produs dezbinarea entității politice nou create, iar pe de altă parte, la realizarea din partea populației entității nou create a dreptului poporului la autodeterminare.

Deși se atestă existența și aplicabilitatea de către state și organizații internaționale a documentelor internaționale care reglementează câteva aspecte privind recunoașterea, acestea pot fi calificate ca ineficiente în conținutul și aplicabilitatea lor în ceea ce privește problemele pe care le invocă astăzi instituția recunoașterii.

De fapt, criza instituției recunoașterii a demarat odată cu apariția în sec. XX a regiunilor separatiste, care se doresc a fi recunoscute ca noi state. Apogeul crizei, am putea spune, a debutat atunci când Kosovo, una din regiunile separatiste din Balcani, și-a declarat independența în 17 februarie 2008.

Noul stat a fost recunoscut până în prezent de 69 de țări, inclusiv de Statele Unite și 22 dintre cei 27 de membri UE, cu excepția Spaniei, României, Greciei, Slovaciei și Ciprului. Mai nou este că la 22 iunie 2010, Curtea Internațională de Justiție (CIJ)

<sup>8</sup> Tănase A. Independența provinciei Kosovo – un precedent pentru Transnistria?, ziarul Timpul, 02/08/2010, www.timpul.md.

<sup>9</sup> Candrian J. Reconnaissance des etats :la primaute du politique, [http://m.letemps.ch/Page/Uuid/55fb75f2-c4f5-11df-9cfb-7d8b319a8205/Reconnaissance\\_des\\_Etats\\_la\\_primaut%C3%A9\\_du\\_politique](http://m.letemps.ch/Page/Uuid/55fb75f2-c4f5-11df-9cfb-7d8b319a8205/Reconnaissance_des_Etats_la_primaut%C3%A9_du_politique).

<sup>10</sup> Фельдман Д. И. Признание государств в современном международном праве. Изд. Казанского ун-та, 1965, 258 стр.

<sup>11</sup> Институт признания в современном международном праве, Рубрика: Экономика, <http://www.rudk.ru/institut-priznaniya-v-sovremennom-mezhdunarodnom-prave.html>.

<sup>12</sup> Verhoeven J, Droit international public, Precis de la faculte de droit de l'Universite de Louvain, ed. Larcier, Bruxelles, 2000.

a prezentat Avizul consultativ privind „Conformitatea cu dreptul internațional a declarației unilaterale de independență a regiunii Kosovo”. La 22 iulie 2010, judecătorii CIJ, cu nouă voturi la cinci, au decis că „declarația de independență a regiunii Kosovo, adoptată la 17 februarie 2008, nu a încălcat dreptul internațional”.<sup>13</sup>

Drept urmare, astăzi acest Aviz al CIJ, deși are un caracter consultativ și are o aplicabilitate numai situației din Kosovo, este o amenințare pentru așa-zisele mișcări separatiste de pretutindeni, care vor încerca a interpreta Avizul CIJ în favoarea lor. De fapt, ținând cont de situația din Kosovo, CIJ a evoluat dacă dreptul internațional **interzice sau nu declararea independenței unui pretins stat nou, creat prin secesiune unilaterală**, fără a da o *hotărâre* privind procedura de recunoaștere internațională a independenței regiunilor secesioniste fără acordul statelor din care fac parte.<sup>14</sup>

Este de luat în considerație în cazul dat poziția Elveției, care în temeiul neutralității sale este prudentă în politica de recunoaștere a unui nou stat (Consiliul Federal așteaptă înainte de a recunoaște poziția statelor din sânul comunității internaționale). A fost, după cum este unanim cunoscut, printre primele state care a recunoscut independența regiunii Kosovo la 27 februarie 2008. Astfel, ea a manifestat o încredere în normele dreptului internațional și anume în interpretarea sa anticipată, pe care situația excepțională din Kosovo a determinat-o.

Cazul Kosovo devine și un instrument de manipulare pentru soluționarea situației din Transnistria, însă normele dreptului internațional împiedică orice analogie între aceste două regiuni secesioniste, care *ab initio* se caracterizează prin situații de fapt și criterii diferite.

În secolul XX, în majoritatea cazurilor, procesul recunoașterii statelor a fost precedat de dezmembrarea sistemului colonial, atunci când statele nou formate deveneau automat membre ale organizațiilor internaționale (Liga Națiunilor, ONU). Regula în materie în procesul recunoașterii o constituia consensul între statele noi formate și cele care recunoșteau, pentru că formarea noului stat era privită deja ca un act săvârșit. Pentru unele dintre ele obținerea independenței nu s-a realizat fără utilizarea forței.<sup>15</sup>

La momentul actual, recunoașterea se confruntă cu o criză care pare să se accentueze din lipsa unor criterii unice în dreptul internațional contemporan, menite să stopeze procesul de răspândire și consolidare a mișcărilor secesioniste ce se vor recunoscute.

Lipsa acțiunilor în vederea unificării<sup>16</sup> normelor de drept internațional privind instituția recunoașterii va duce în cele din urmă, la slăbirea și decăderea acesteia, fapt care va consolida și mai mult aspirațiile mișcărilor secesioniste. Din aceste considerente, recunoașterea regiunilor separatiste implică două aspecte: unul pozitiv și altul negativ. Însă determinarea atribuirii unui sau altui aspect ține de interesul regiunilor separatiste și, nu în ultimul rând, de comunitatea internațională.

Aspectul pozitiv al recunoașterii pentru mișcărilor secesioniste presupune două concluzii :

1. *Recunoașterea regiunilor separatiste semnifică garantarea securității acestor regiuni;*
2. *Statele care recunosc regiunile separatiste pot legaliza interesele lor în aceste regiuni.*

Aspectul negativ al recunoașterii pentru comunitatea internațională:

1. *Se creează un precedent periculos atunci când statele recunosc asemenea entități politice ca state ignorând totalmente principiul integrității teritoriale;*
2. *Regiunile separatiste cad sub o mare dependență de acele state care recunosc independența acestora.*

Lipsa unității de soluții în cadrul dreptului internațional contemporan referitoare la mișcărilor secesioniste din Balcani, Europa de Est, precum și alte mișcări asemănătoare va genera noi situații față de care comunitatea internațională ar trebui să se solidarizeze în vederea găsirii de soluții durabile.

Secole de-a rândul recunoașterea a servit și va servi intereselor ambelor părți, atât a statului care a recunoscut, cât și entității care a fost recunoscută, însă întotdeauna această recunoaștere a fost și va fi neechitabilă în efectele ei pentru una din părți.

<sup>13</sup> <http://www.icjciij.org/docket/files/141/15988.pdf?PHPSESSID=a05ec7987d6844adfdb4e6a83a31bd5>.

<sup>14</sup> <http://www.france-info.com/monde-europe-2010-07-22-la-cour-internationale-de-justice-valide-l-independance-du-kosovo-468819-14-15.html>.

<sup>15</sup> Geamanu, Grigore. *Drept Internațional public*. Vol. 2. Editura Didactică și Pedagogică, București, 1983.

<sup>16</sup> Калалкарян Н.А. Мигачев Ю.И. *Международное право*. М.: «Юрлитинформ», 2002, p. 41-42.

**Bibliografie:**

1. Andronovici, Constantin, Drept internațional public, ed. «Graphix», Iași, 1993.
2. Anghel, Ion M, Subiectele de drept internațional, București, Editura Lumina Lex, 2002, ed. a-II-a revăzută și adăugită.
3. Anghel, Ion M.; Anghel, Viorel I., Răspunderea în Dreptul Internațional, București, Editura Lumina Lex, 1998.
4. Bolintineanu A, Năstase A, Aurescu B, Drept internațional public București, All Beck, 2000.
5. Balan, Oleg; Serbenco, Eduard, Drept internațional public, Vol. I, Chișinău, Tipografia „Reclama”, 2001.
6. Balan, Oleg; Burian, Alexandru, Drept internațional public, Vol. II, Chișinău, F.E.-P. “Tipografia Centrală”, 2003.
7. Burian, Alexandru, Subiectele relațiilor internaționale contemporane, – în “Administrarea Publică”, nr.1, 2000, p. 111-128.
8. Burian, Alexandru, Sistemul relațiilor internaționale contemporane, –în „Administrarea Publică”, nr. 3-4, 2000, p. 149-164.
9. Charpantier J, La reconnaissance internationale et l’evolution du droit des gens, Paris, Pendone, 1956.
10. Калалкарян Н.А. Мигачев Ю.И. Международное право. — М.: «Юрлитинформ», 2002, с. 41-42.
11. Калалкарян Н.А. Мигачев Ю.И. Международное право. — М.: «Юрлитинформ», 2002, с. 43.
12. Колосов, Э.С. Кривчикова. — М.: Междунар. отношения, 2000, с. 89, Международное право: Учебник. Отв.
13. Коннова Елена Владимировна, Преждевременное признание нового государства // Международное право, 03/07/2010.
14. Candrian J. Reconnaissance des etats :la primaute du politique, [http://m.letemps.ch/Page/Uuid/55fb75f2-c4f5-11df-9cfb-7d8b319a8205/Reconnaissance\\_des\\_Etats\\_la\\_primaute%20du\\_politique](http://m.letemps.ch/Page/Uuid/55fb75f2-c4f5-11df-9cfb-7d8b319a8205/Reconnaissance_des_Etats_la_primaute%20du_politique).
15. Dupuy Pierre –Marie –Droit international public, Edition Dalloz, 5edition, 2000
16. Фельдман Д. И., Баскин Ю. Я. История международного права. – М., 1990.
17. Фельдман Д. И. Признание государств в современном международном праве. Изд. Казанского ун-та, 1965, 258 стр.
18. Geamanu, Grigore, Drept Internațional contemporan, Editura Didactică și Pedagogică, Bucuresti, 1965.
19. Geamanu, Grigore, Drept Internațional public, Vol. 1, Editura Didactică și Pedagogică, Bucuresti, 1981.
20. Geamanu, Grigore, Drept Internațional public, Vol. 2, Editura Didactică și Pedagogică, Bucuresti, 1983.
21. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, signed at Montevideo, 26 Dec., 1933, [http://en.wikisource.org/wiki/Montevideo\\_Convention](http://en.wikisource.org/wiki/Montevideo_Convention)
22. Marțian N. I., Drept internațional public, Două volume, Ediția a II-a (revizuită și completată), Editura Fundației “Chemarea”, Iași, 1995-1996.
23. Miga-Besteliu, Raluca, Drept internațional. Introducere în drept internațional public, ed. «ALL Educațional», București, 1997.
24. Mazilu D– Drept internațional public, vol I și vol.II, București Lumina, Lex 2008.
25. Mereuță M, Protejarea teritoriului de stat și prevenirea modificărilor teritoriale ilicite în dreptul internațional, teză de doctor, Chișinău 2008.
26. Rousseau, Charles, Droit international public, Onzieme edition, Dalloz, Paris, 1987.
27. Rousseau Charles, Reconnaissance du gouvernement 1963, RGDIP.
28. Tănase A., Independența provinciei Kosovo – un precedent pentru Transnistria?, ziarul Timpul 02/08/2010, [www.timpul.md](http://www.timpul.md).
29. Verhoeven J, Droit international public, Precis de la faculte de droit de l’Universite de Louvain, ed. Larcier, 2000, Bruxelles.
30. Институт признания в современном международном праве, Рубрика: Экономика, <http://www.rudk.ru/institut-priznaniya-v-sovremennom-mezhdunarodnom-prave.html>.
31. [http://www.un.org/fr/members/about\\_members.shtml](http://www.un.org/fr/members/about_members.shtml).
32. <http://www.rfi.fr/europe/20100722-cij-rendson-avis-independance-kosovo>.
33. <http://www.france-info.com/monde-europe-2010-07-22-la-cour-internationale-de-justice-valide-l-independance-du-kosovo-468819-14-15.html>.
34. <http://www.icjci.org/docket/files/141/15988.pdf?PHPSESSID=a05ec7987d6844adfdb4e6a83a31bd5>.



## TERRORBEKÄMPFUNG DURCH SMART SANCTIONS – DAS URTEIL DES EUGH IN DER RECHTSSACHE KADI, C 402/05 P UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER AUSWIRKUNGEN AUF DEUTSCHEN GRUNDRECHTSSCHUTZ\*

*Eugenia GONCEAROVA\*\**

### COMBATEREA TERORISMULUI PRIN „SANȚIUNI INTELIGENTE“ – HOTĂRÎREA CEJ ÎN CAUZA KADI, C 402/05 P, ȘI CONSECINȚELE ACESTEIA ASUPRA PROTECȚIEI DREPTURILOR FUNDAMENTALE ÎN ORDINEA JURIDICĂ GERMANĂ

*Politica „sanționilor inteligente“ adoptată de către Consiliul de Securitate al ONU și-a găsit aplicarea în spațiul european prin Regulamentul Consiliului (CE) nr. 881/2002, fiind în aceeași măsură marcat de existența discrepanței dintre garantarea drepturilor fundamentale universal recunoscute și politica de combatere a terorismului. Această conjunctură, precum și lipsa în cadrul ONU a unui sistem propice de protecție contra violării drepturilor fundamentale ale omului cauzată de aplicarea sancțiunilor inteligente, a determinat înaintarea unui șir de acțiuni la Curțile de Justiție ale UE din partea persoanelor vizate, solicitând examinarea faptului includerii lor pe „listele consolidate” și a înghețării conturilor acestora. În acest sens, rolul cheie îi revine Hotărârii Curții Europene de Justiție în cauza Kadi, care trasează linia de echilibru între protecția drepturilor fundamentale și politica sancționatorie a ONU, atâta timp cât la nivelul dreptului internațional nu a fost creat un mecanism adecvat de protecție legală. În același timp, ținând cont de principiul aplicabilității directe a regulamentelor UE în fiecare stat membru, și pornind de la jurisprudența „Solange” a Curții Constituționale Federale germane, suplimentar, poate fi considerată exercitarea căilor juridice de atac în limitele jurisdicțiilor naționale ale statelor membre, în special, căile de atac la Curtea Constituțională Federală germană.*

### БОРЬБА ТЕРРОРИЗМА ПОСРЕДСТВОМ «УМНЫХ САНКЦИЙ» - РЕШЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ДЕЛУ КАДИ С 402/05 P И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ НЕМЕЦКОЙ СИСТЕМЫ ПРАВА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ОСНОВНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

*С принятием регламента Совета ЕС 881/2002, Евросоюз воплотил в жизнь не только антитеррористическую политику Совета Безопасности ООН, но и существующие в связи с этим противоречия между гарантией универсально признанных стандартов в сфере прав человека и антитеррористической политики. Впоследствии, отсутствие на уровне ООН правовой защиты против нарушения – в рамках „умных санкций” – основных прав человека стало одной из причин большого количества исковых заявлений в судах ЕС против включения в сводном перечне и замораживания счетов адресатов целенаправленных санкций. В этом контексте ключевую роль в уравнивании защиты основных прав человека и политики санкций ООН – пока в международном праве не предусмотрены надлежащие механизмы правовой защиты – сыграло постановление Европейского Суда по делу Кадди. Кроме того, руководствуясь принципом прямой непосредственной применимости регламентов ЕС во всех государствах-членах, а также спорной судебной практики по делу „Золанге”, могут быть рассмотрены дополнительные способы обжалования в рамках национального правосудия стран ЕС, т.е. подача конституционной жалобы в немецкий Федеральный Конституционный Суд.*

\* Articolul reprezintă un extras din teza de master prezentată pe 30.09.2009 la Catedra Jean-Monnet, Facultatea de Drept, Universitatea Tehnică din Dresden, fără modificări ulterioare, și este o continuare a subiectului tratat în articolul „Terrorbekämpfung durch Smart Sanctions“ publicat în Ediția nr. 2 a Revistei.

\*\* *Eugenia GONCEAROVA* – magistru în Dreptul Integrării Europene, doctorand la Facultatea de Drept, Universitatea “Rheinische Friedrich-Wilhelms” din Bonn.

## FIGHTING TERRORISM THROUGH “SMART SANCTIONS” – KADI ECJ APPEAL JUDGMENT C 402/05 P AND ITS CONSEQUENCES FOR THE GERMAN SYSTEM OF LAW FOR THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS

*The „smart sanctions“ policy of the UN Security Council found its expression on the European Union level in Council Regulation (EC) No 881/2002 and raised therefore the existing conflict between the guarantee of universally recognized human rights standards and anti-terrorism policy. Thereafter, and in the absence of legal protection against fundamental rights violations within the smart sanctions regime on the UN level, as well, a large number of claims against the inclusion of the targeted persons on the terrorist list and freezing of their funds were brought before the EU Courts of Justice. In this context an important role is attributed to the Kadi judgment of the European Court of Justice, as a way of adjusting the relationship between the protection of the fundamental rights and the UN sanctions policy, “solange” there is no any appropriate mechanism for legal protection on international-law level. Moreover, due to the principle of direct applicability of the EU regulations in all EU member states, there could be considered additional possibilities of appeal before the national courts, where primary attention has to be given to the constitutional complaint before the German Federal Constitutional Court in this regard, especially since its controversial “Solange” judgments.*

### A. DIE FINANZIELLEN INDIVIDUALSANKTIONEN AUF DER EU-EBENE

#### I. Umsetzung der UN-Resolutionen auf der Gemeinschaftsebene

Aus völkerrechtlicher Sicht sind die UN-Resolutionen gemäß Art. 25 UN-Charta nur für die Mitgliedstaaten verbindlich und wirken nicht unmittelbar gegen Individuen. In diesem Sinne bedürfen sie einer Umsetzung im innerstaatlichen Recht, weil die UN-Rechtsordnung keine supranationale Ordnung wie die der Europäischen Gemeinschaften (EG) ist. Seit mehreren Jahren sind die UN-Sanktionen gegen Einzelne hauptsächlich auf europäischer Ebene und nicht auf staatlicher Ebene umgesetzt worden.<sup>1</sup> Dies ergibt sich teilweise infolge des Außendruckes auf die Europäische Union (EU), teilweise aus ihrer eigenen Initiative<sup>2</sup>, einen Beitrag zu den internationalen Sicherheitsmaßnahmen zu leisten und damit ihr Gewicht auf der internationalen Ebene zu verstärken.

Der besondere Umsetzungsmechanismus der „smart sanctions“ in der EU-Rechtsordnung erfolgt in zwei Schritten. Zunächst erlässt der Europäische Rat einen Gemeinsamen Standpunkt im Rahmen der zweiten Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: GASP) gemäß Art. 15 EU, dann wird dieser im Wege einer EG-Verordnung – die eine unmittelbare Wirkung in der nationalen Rechts-

ordnung der EU-Mitgliedstaaten auslöst – gemeinschaftsrechtlich umgesetzt.<sup>3</sup>

Demnach wurde das Taliban-Sanktionsregime durch den Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP und die daraufhin erlassene Verordnung (VO) Nr. 881/2002 auf der Gemeinschaftsebene umgesetzt. Dabei übernimmt die Verordnung eins zu eins die restriktiven Maßnahmen wie bei den Sanktionsresolutionen des UN-Sicherheitsrats. Dazu gehören: das Einfrieren von Geldern und anderen finanziellen Ressourcen sowie das Verbot für jede Art von Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen.<sup>4</sup> Darüber hinaus richtet sich die Verordnung gegen die im Anhang I aufgeführten Personen und Körperschaften, so wie sie vom „1267 Ausschuss“ in die jeweils aktualisierte Liste aufgenommen sind, nämlich gegen Osama bin Laden, Al-Qaida-Netzwerk und Taliban.<sup>5</sup>

Auf diese Weise haben die EU-Mitglieder zur Umsetzung ihrer Pflichten aus UN-Sicherheitsratsresolutionen einen koordinierten Mechanismus mit Verknüpfung der zwei Säulen konstruiert, der den

<sup>1</sup> Biehler, Gernot, Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) 2003, S. 173; Sauer, Heiko, Rechtsschutz gegen völkerrechtsdeterminiertes Gemeinschaftsrechts? – Die Terroristenlisten vor dem EuGH, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, S. 3685.

<sup>2</sup> Nettesheim, Martin, U.N. sanctions against individual – challenge to the architecture of European Union governance, in: Common Market Law Review 2009, S. 571.

<sup>3</sup> Harpaz, Guy, Judicial Review by the European Court of Justice of UN “Smart Sanctions” against Terror in the Kadi Dispute, in: European Foreign Affairs Review 2009, S. 67 f.; Rackow, Peter/Stegmiller, Ignax, „Intelligente Sanktionen“ zur Terrorismusbekämpfung – Yusuf, Kadi, Ayadi und Hassan vor dem EuG, in: Humanitäres Völkerrecht 2007, S. 72 f.; Sauer, NJW 2008, S. 3865.

<sup>4</sup> Näher dazu Schlarmann, Hans/Spiegel, Jan-Peter, Terror und kein Ende – Konsequenzen der EG-Verordnungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus für in Deutschland tätige Unternehmen, in: NJW 2007, S. 871 ff; Heine, Sonja, Das Urteil des EuGH in der Rechtssache Kadi und seine Auswirkungen auf die Strafbarkeit nach § 34 IV Nr. 2 AWG, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSStZ) 2009, S.428 f.

<sup>5</sup> Kotzur, Markus, Kooperativer Grundrechtsschutz in der Völkergemeinschaft, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 2008, S. 675.

Erlass der Verordnung Nr. 881/2002 zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und damit das Verhängen von Individualsanktionen gegenüber Terrorverdächtigen ermöglicht hat.

## II. Befugnis der EG zum Erlass von finanziellen Individualsanktionen

Ein System zur Durchsetzung der UN-Individualsanktionsregime wurde schon durch den Maastrichter Vertrag ins Leben gerufen, um eine Tür für das Verhängen von Zwangsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten zu öffnen, damit es später offensichtlich als Handelsinstrument gegenüber Einzelnen bzw. durch das Verhängen von finanziellen Sanktionen gegenüber Terrorverdächtigen angewendet werden kann. In dieser Hinsicht sah sich die EU auf der Grundlage der Art. 307 EG und Art. 103 UN-Charta verpflichtet, im Namen ihrer Mitgliedstaaten zu handeln und ihren Verpflichtungen gegenüber UN-Vorgaben nachzukommen.<sup>6</sup>

Daher wurde er als Stützpunkt für den Erlass der VO Nr. 881/2002 Art. 60 und 301 EG genommen. Nach dem Wortlaut des Art. 301 EG ist der Rat befugt zu handeln, soweit ein vom Europäischen Rat angenommener Gemeinsamer Standpunkt die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Drittländern betrifft. Zu diesem Zwecke kann der Rat „die notwendigen Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs mit den betroffenen dritten Ländern ergreifen“, gemäß Art. 60 Abs. 1 EG. In diesem Sinne gilt Art. 60 EG als *lex specialis* im Verhältnis zu Art. 301 EG, weil er sich auf das Verfahren des Art. 301 EG bezieht.<sup>7</sup> Demzufolge ermöglichen die Bestimmungen der Art. 60 i. V. m. Art. 301 EG den Erlass von Zwangsmaßnahmen nur gegenüber anderen Ländern und enthalten, wie der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seiner Rechtsprechung<sup>8</sup> ausführt, „keine ausdrücklichen oder impliziten Befugnisse zur Verhängung solcher Maßnahmen zu Adressaten, ... denen ... jegliche Verbindung zum Regime eines Drittlandes“ fehlt<sup>9</sup>.

Da die Vorschriften des Art. 60 i. V. M. Art. 301 EG für die Umsetzung der UN-Sanktionsresolutionen und damit das Verhängen von „intelligenten Sanktionen“ gegenüber Einzelnen nicht überzeugend und ausreichend wirken, kommt es auf die Begründung durch Art. 308 EG an.<sup>10</sup> Art. 308 EG

gewährt der Gemeinschaft die erforderliche Zuständigkeit zum Tätigwerden bei der Verwirklichung der Ziele des Gemeinsamen Marktes, wenn die hierfür notwendigen Befugnisse im EG-Vertrag nicht festgelegt sind. Daraus folgt, dass eine Anwendung des Art. 308 EG ausgeschlossen ist, da dieser allein die Ziele der Gemeinschaft und nicht diejenigen der Union betrifft, wozu die Bekämpfung von Terrorismus zählt.

Nach der herrschenden Meinung<sup>11</sup> ist so eine Konstruktion insofern denkbar, als die Möglichkeit, den Erlass von wirtschaftlichen Restriktionen, die zur Umsetzung der in der zweiten Säule beschlossenen Handlungen dienen, „durch die wirksame Nutzung eines gemeinschaftsrechtlichen Instruments“ zu schaffen, als Ziel der Gemeinschaft i. S. v. Art. 308 EG angenommen würde. Darüber hinaus sieht der Gerichtshof die von Art. 308 geforderte Erforderlichkeit bezüglich der drohenden Wettbewerbsverzerrungen soweit erfüllt, wenn die EG-Mitglieder die finanziellen und wirtschaftlichen Restriktionen einseitig verhängen würden, die letztendlich zu Handelseinschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten führen würden und damit den gemeinsamen Markt beeinträchtigen.<sup>12</sup> Daher heißt es, dass die Terrorismusbekämpfung zu einem der Ziele der Gemeinschaft erklärt wurde, solange der Terrorismus eine Drohung für innergemeinschaftlichen Wettbewerb darstellt.

Fraglich bleibt jedoch, inwieweit die EG zur Umsetzung der UN-Resolutionen verpflichtet ist?

Aus völkerrechtlicher Sicht besteht keine Pflicht für die EG, die UN-Resolutionen umzusetzen, da sie selbst kein Mitglied der UNO ist. Dabei ist aber festzustellen, dass alle EU-Mitgliedstaaten zugleich Mitglieder der Vereinten Nationen und gemäß Art. 25 UN-Charta verpflichtet sind, die UN-Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu beachten und durchzuführen. Hierzu kommt noch die Verpflichtung für die UN-Vertragsparteien, zunächst ihren Pflichten aus der UN-Charta laut Art. 103 UN-Charta nachzukommen. Daher heißt es, dass allein die EG-Mitglieder zur Umsetzung der UN-Sanktionsresolutionen verpflichtet seien.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Nettesheim, CML Rev. 2009, S. 571 f.

<sup>7</sup> Eckes, Christina, International Sanctions against Individuals: A Test Case for the Resilience of the EU's Constitutional Foundations, in: European Public Law 2009, S. 356 f.

<sup>8</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351.

<sup>9</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 216.

<sup>10</sup> Eckes, European Public Law 2009, S. 356 f.; Kotzur, EuGRZ

2008, S. 674; Hörmann, Saskia, Die Befugnis der EG zur Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: Europarecht-Zeitschrift EuR 2007, S. 127 f.; Kotzur, Markus, Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft: zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. gegen Rat, in: EuGRZ 2006, S. 21.

<sup>11</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rnm. 226, 227.

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 230.

<sup>13</sup> von Arnould, Andreas, UN-Sanktionen und gemeinschafts-

Gemeinschaftsrechtlich gesehen, kommt hier außer Art. 60 und 301 EG auch Art. 307 im Betracht, wonach die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Pflichten und Rechte aus früheren Abkommen zwischen EG-Mitgliedern und Drittländern vom EG-Recht abweichen dürfen. Diese Unberührtheitsklausel umfasst auch abgeleitete Verpflichtungen aufgrund völkerrechtlicher Verträge, wie die Entscheidungen internationaler Organisationen, insbesondere die Sicherheitsratsresolutionen.<sup>14</sup> Demgegenüber wurde in der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs festgestellt, dass aus Art. 307 Abs. 1 EG keine Pflicht der EG-Organen entstehe, die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen der EG-Mitgliedstaaten zu beachten. Darüber hinaus würde so eine Rücksichtnahme der Loyalitätspflicht i. S. v. Art. 10 EG widersprechen.<sup>15</sup>

Hinsichtlich der EG-Bindung an die UN-Sanktionsresolutionen gegenüber Individuen gibt es keine eindeutige Antwort, da der Gerichtshof in seinem Kadi-Urteil offensichtlich vermieden hat, sich mit der Frage der Umsetzungspflicht der Europäischen Gemeinschaft von UN-Sicherheitsresolutionen bezüglich des Einfrierens von Vermögenswerten auseinanderzusetzen. Dagegen hat sich der EuGH nur mit dem Aspekt beschäftigt, wie sich solch eine Umsetzung auf eine gerichtliche Kontrolle von Grundrechten durch den Gemeinschaftsrichter auswirkt.<sup>16</sup>

### III. Rechtsschutzmöglichkeiten auf der EU-Ebene

Da auf der UN-Ebene kein gerichtlicher Rechtsschutz des Einzelnen gegen UN-Sanktionsmaßnahmen ersichtlich ist und die Umsetzung des UN-Sanktionsregimes auf der EU-Ebene wie schon oben dargelegt durch gemeinschaftliche Rechtsakte erfolgt, kommen die Rechtsbehelfe vor den europäischen Gerichten in Betracht. Daher bietet das Gemeinschaftsrecht im Gegensatz zum UN-Recht die Möglichkeit an, dass auch einzelne Personen oder Organisationen sich direkt gegen die Gemeinschaftsakte zur Wehr setzen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach gemeinschaftlichen Klagemöglichkeiten, die zur Geltendmachung der durch „smart sanctions“ verletzten Rechte und Interessen der Betroffenen dienen.

Außer dem Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 234 EG, das durch ein nationales Gerichtsverfahren zustande kommt, kommt der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 Abs. 4 EG – als Direktklage vor den Gemeinschaftsgerichten – eine entscheidende Rolle beim individuellen Rechtsschutz zu. Darüber hinaus: dadurch, dass die Umsetzung von UN-Sanktionsresolutionen zunächst durch GASP-Beschlüsse und dann durch EG-Verordnungen erfolgt, kommt eine Beschwerde des Betroffenen gegen die jeweiligen Gemeinsamen Standpunkte in Betracht.

#### 1. Überprüfung der Gemeinsamen Standpunkte

Eine Überprüfung der zur Umsetzung des UN-Sanktionsregimes getroffenen Gemeinsamen Standpunkte durch Gemeinschaftsrichter ist denkbar, sofern eine Ermächtigung dafür im Gemeinschaftsrecht auf der Hand liegt. Eine solche Gerichtsbarkeit aus dem Wortlaut des Art. 46 EU ist aber nicht gegeben, da die Gemeinsamen Standpunkte außenpolitische Vereinbarungen zwischen EG-Mitgliedern darstellen. Eine Rechtmäßigkeitskontrolle durch Gemeinschaftsgerichte ist daher wegen des fehlenden gemeinschaftsrechtlichen Charakters auszuschließen.<sup>17</sup>

Zwar wurde durch Art. 60 und Art. 301 EG – die unter die Jurisdiktionskompetenz des EuGH fallen – eine Brücke zwischen 1. und 2. Säule im Rahmen der Umsetzung von finanziellen UN-Individualsanktionen zur Terrorismusbekämpfung geschaffen, aber es lässt sich soweit keine Kompetenz zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von GASP-Beschlüssen ableiten, die dieser Prüfung dienen.<sup>18</sup> In dieser Hinsicht könne der Gerichtshof die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 301 EG und lediglich dessen Verknüpfung mit dem jeweiligen Gemeinsamen Standpunkt prüfen, indem er das Vorliegen des GASP-Beschlusses und seine Hinlänglichkeit untersuche.<sup>19</sup>

Daraus folgt, dass eine Überprüfung der Rechtsgültigkeit der Gemeinsamen Standpunkte und daher ihrer Vereinbarkeit mit den Menschenrechten nicht in die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs fällt.<sup>20</sup> In diesem Zusammenhang ist eine Klage des Betroffenen gegen die Gemeinsamen Standpunkte – die UN-Sanktionsresolutionen widerspiegeln – nicht möglich.

rechtlicher Grundrechtsschutz, in: AVR 2006, S. 205; Meyer, Frank, Lost in complexity – Gedanken zum Rechtsschutz gegen Smart Sanctions in der EU, in: Zeitschrift für europarechtliche Studie (ZEuS) 2007, S. 13.

<sup>14</sup> Meyer, ZEuS 2007, S. 13.

<sup>15</sup> Sauer, NJW 2008, S. 3687.

<sup>16</sup> Halberstam, Daniel/Stein, Eric, The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order, in: CML Rev. 2009, S. 46.

<sup>17</sup> Meyer, ZEuS 2007, S. 9 ff.

<sup>18</sup> a.a.O., Fn. 25; Wahl, Katja, Rechtsschutz gegen Individualsanktionen der UN am Beispiel der Finanzsanktionen des Taliban-Sanktionsregimes, 2009, S. 218.

<sup>19</sup> Meyer, ZEuS 2007, S. 11; Wahl, Rechtsschutz, S. 218.

<sup>20</sup> a.a.O., S. 218.

## 2. Die Nichtigkeitsklage i. S. v. Art. 230 Abs. 4 EG

Wie schon oben erwähnt wurde, hat die Europäische Gemeinschaft in Umsetzung der Taliban-Sanktionen auf Grundlage des Gemeinsamen Standpunktes 2002/402/GASP sowie von Art. 60, 301 und 308 EG die Verordnung Nr. 881/2002 erlassen, wonach die finanziellen Zwangsmaßnahmen bzw. das Einfrieren von Geldern und sonstigen finanziellen Ressourcen gegenüber bestimmten Privatpersonen und Organisationen eingesetzt wurden, die mit Osama bin Laden, Al-Qaida-Netzwerk und Taliban verbunden sind. Unter den in die Liste eingetragenen Namen, die im Anhang der jeweiligen Verordnung erstellt wurde, befand sich den Name von Herrn Yassin Abdullah Kadi, einem internationalen Geschäftsmann arabischer Herkunft, als einer Person, die mit Osama bin Laden in Verbindung steht. Gegen diese Verordnung erhob Herr Kadi eine Nichtigkeitsklage i. S. v. Art. 249 EG beim Gericht erster Instanz (EuG).

Der Kläger rügte die fehlende Rechtsgrundlage der einschlägigen Verordnung einerseits, und die Verletzung seiner Grundrechte auf rechtliches Gehör, Achtung des Eigentums und effektive gerichtliche Kontrolle andererseits. Bekanntlich hat das EuG die Klage mit dem Urteil vom 21. September 2005 im vollen Umfang abgewiesen. Gegen dieses Urteil hat Herr Kadi Rechtsmittel beim Europäischen Gerichtshof eingelegt, wonach er die Aufhebung des EuG-Urteils sowie die Nichtigkeitserklärung der Verordnung beanspruchte. In diesem Zusammenhang hat der EuGH mit seinem Urteil vom 3. September 2008 das Urteil des EuG aufgehoben und die VO Nr. 881/2002 für nichtig erklärt, soweit diese Herrn Kadi betrifft.

Es werden weiterhin die Voraussetzungen einer Nichtigkeitsklage i. S. v. Art. 230 Abs. 4 EG anhand des jüngsten Urteils des Gerichtshofs – Kadi-Urteil – untersucht.

### a) Klagegegenstand

Gemäß Art. 230 Abs. 4 EG können auch natürliche und juristische Personen ihre Rechte und Interessen vor dem Europäischen EuG im Rahmen einer Nichtigkeitsklage geltend machen, soweit diese durch eine an den Betroffenen ergangene Entscheidung i. S. d. Art. 249 Abs. 4 EG verletzt worden sind. Darüber hinaus kann der Einzelne auch gegen solche Gemeinschaftsrechtsakte vorgehen, die formell als Verordnung – die eine allgemeine Geltung haben – erlassen wurden, materiellrechtlich aber als Entscheidung i. S. v. Art. 249 Abs. 4 EG – die einen konkreten Einzelfall regelt – einzustufen sind. Nach herrschender Meinung sowie in der Literatur<sup>21</sup> ist daher zwischen sogenannten

Scheinverordnungen und „echten“ Verordnungen zu unterscheiden. Die ersten treten als ein Bündel von Einzelentscheidungen vor und richten sich gegen einen bestimmten Personenkreis, die zweite Art Verordnungen – die als „hybride“ Rechtsakte in der Literatur<sup>22</sup> bezeichnet sind – sind zwar in Form einer abstrakt-generellen Norm ausgestaltet, betreffen aber inhaltlich neben einem unbestimmten Personenkreis auch Einzelne unmittelbar und individuell. Aus prozessualer Sicht ist die Erhebung einer Nichtigkeitsklage in beiden Fällen möglich, solange eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit des Einzelnen gegeben ist.<sup>23</sup>

Daher ist für die weitere Untersuchung bezüglich der Eröffnung eines gemeinschaftlichen Rechtsschutzwegs gegen Individualsanktionen die Feststellung der Klageberechtigung des Betroffenen von großer Bedeutung, nämlich, ob Herr Kadi durch die VO Nr. 881/2002 – die einen hybriden Charakter aufweist – unmittelbar und individuell betroffen ist.

### b) Klageberechtigung

Wie schon oben erwähnt ist der Einzelne berechtigt, eine Klage gegen eine Entscheidung, die als Verordnung ergangen ist, nur dann vor dem Gericht zu erheben, wenn er davon direkt bzw. unmittelbar und *in concreto* bzw. individuell betroffen ist. In diesem Zusammenhang legt Art. 230 Abs. 4 EG nahe, zunächst das Kriterium der unmittelbaren und dann der individuellen Betroffenheit zu prüfen.

#### aa) Unmittelbare Betroffenheit

Eine unmittelbare Betroffenheit des Einzelnen liegt nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>24</sup> nur dann vor, wenn der erlassene Rechtsakt selbst den Nichtigkeitskläger betrifft ohne weiterer hinzutretender Durchführungsmaßnahmen zu bedürfen und dabei auch den zuständigen Organen keinen Ermessensspielraum einzuräumen. In dieser Hinsicht bedarf die von Herrn Kadi angefochtene Verordnung keines nationalen Umsetzungsakts, sondern entfaltet unmittelbare Wirkung in der nationalen Rechtsordnung der EG-Mitgliedstaaten und äußert damit Durchgriffswirkung für den Einzelnen<sup>25</sup>.

Außerdem räumt die strittige Verordnung den EG-Mitgliedern bei der Sperrung von Konten und anderen Vermögenswerten von Terrorismusverdächtigen kein Ermessen ein. Daraus folgt, dass der Kläger von der VO Nr. 881/2002 unmittelbar betroffen ist.

<sup>22</sup> a.a.O., S. 187.

<sup>23</sup> a.a.O., S. 189 f.

<sup>24</sup> EuGH, Rs. 11/82 (Piraiki-Patraiki), Urteil vom 17.01.1985, Slg. 1985, I-00207, Rnrn. 6-10.

<sup>25</sup> Wahl, Rechtsschutz, S. 171.

<sup>21</sup> Pechstein, Matthias, EU-/EG-Prozessrecht, 2007, S. 189 ff.

### **bb) Individuelle Betroffenheit**

Das Merkmal der individuellen Betroffenheit bereitet ständig erhebliche Schwierigkeiten in der Rechtspraxis der Gemeinschaftsgerichte. Grundsätzlich geht der Gerichtshof bei der Feststellung der individuellen Betroffenheit von der im Plaumann-Urteil entwickelten Formel aus. Daher kann der Adressat einer nicht an ihn gerichteten Entscheidung bzw. einer Scheinverordnung nur dann geltend machen von derjenigen individuell betroffen zu sein, wenn „*sie ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten einer Entscheidung*“<sup>26</sup>.

In der Rechtspraxis des Gerichtshofs wurde diese Formel auf unterschiedliche Fallkonstellationen ausgedehnt. Da es sich in der Rechtssache Kadi um die Anfechtung einer Verordnung handelt, ist die Anwendung der Plaumann-Formel auf derartige Fallgestaltungen von großem Interesse. Dabei ist aber zu vermerken, dass der Gemeinschaftsrichter sich mit der Klagebefugnis der Kläger in der Rechtssache Kadi gar nicht auseinandergesetzt hat, sondern lediglich erwähnt, dass die von Herrn Kadi erhobene Klage „*allein die Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung, soweit sie den Kläger betrifft, zum Gegenstand hat*“<sup>27</sup>.

Demzufolge sei eine Feststellung der individuellen Betroffenheit nach Plaumann-Formel im Falle von Verordnungen mit „hybridem“ Charakter aus der gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs herzuleiten. Dabei stützt sich der Gerichtshof auf die Bestimmung der Anzahl oder Identität aller Betroffenen<sup>28</sup> bereits zum Zeitpunkt des Rechtsaktserlasses, und diesbezüglich seien damit diese Personen wegen durch den jeweiligen Rechtsakt verschriebener konkreter Lebensumstände aus den übrigen Adressaten herausgehoben.<sup>29</sup>

Daraus ist zu schließen, dass durch die Auflistung der Terrorismusverdächtigen im Anhang I der VO Nr. 881/2002 – unter denen auch Herr Kadi erscheint – die individuelle Betroffenheit des Klägers gegeben ist. Zwar hat der Gerichtshof aufgeführt, dass der Adressatenkreis der strittigen Verordnung abstrakt und generell bestimmt ist und die verhängten Verbote sich an jeden richten, der mit Geldern oder auf andere Weise die aufgelisteten

Personen unterstützt, eine Individualisierung der in der Terrorliste aufgeführten Personen ist durch die jeweilige Verordnung nicht zu entnehmen. Darüber hinaus führt ein Teil der Literatur<sup>30</sup> aus, dass ein Grundrechtseingriff – so wie in dem Kadi-Urteil vorgebracht wurde, nämlich ein Eingriff in die Rechte auf Eigentum und gerichtliches Gehör – zur Begründung der individuellen Betroffenheit festgestellt sein könne, sodass sich die Klagebefugnis der betroffenen Einzelnen durch die „intelligenten Sanktionen“ daher begründen lässt.

### **cc) Zwischenergebnis**

Eine ausdrückliche Klagebefugnis der durch die finanziellen UN-Sanktionen Betroffenen aus den Entscheidungen der Gemeinschaftsgerichte in der Rechtssache Kadi lässt sich nicht herleiten. Dabei lässt sich diese aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs und aus der Auslegung der Bestimmungen der strittigen Verordnungen begründen, sodass sich die unmittelbare Betroffenheit des Klägers durch die VO Nr. 881/2002 aus ihrer unmittelbaren Geltung in den EG-Mitgliedstaatenrechtsordnungen und der wörtlichen Umsetzung der UN-Sanktionsresolutionen ergibt, die den Mitgliedstaaten dabei keinen Ermessensspielraum gewährt. Hinsichtlich der individuellen Betroffenheit ist diese gegeben, soweit Herr Kadi sich durch seine Aufnahme in der im Anhang I der VO Nr. 881/2002 vorhandenen Terrorliste aus dem übrigen Adressatenkreis individualisieren lässt und damit einen Eingriff in seine Grundrechte auf Eigentum und gerichtliches Gehör verursacht hat.

### **c) Jurisdiktion der Gemeinschaftsgerichte**

Der Rechtsschutz durch Gemeinschaftsgerichte gegen die Sanktionspolitik gegenüber Individuen wirft mehrere wesentliche Fragen auf, die von „architektonischer“ Bedeutung sind. Erstens ist es fraglich, welche Rechtsordnung – die internationale oder die gemeinschaftliche Rechtsordnung – die Europäische Gemeinschaft verpflichtet, die UN-Sicherheitsratsresolutionen zu beachten. Und in welchem Umfang muss die Gemeinschaft auf die Grundrechte bei der Umsetzung achten, ob sie sich diesbezüglich nach Gemeinschafts- oder internationalem Recht richten soll? Ferner stellt sich die Frage, inwieweit der Gemeinschaftsrichter zur Rechtmäßigkeitskontrolle der strittigen Verordnung bzw. VO Nr. 881/2002 befugt ist?<sup>31</sup> Alle diese Fragen lassen sich im Folgenden im Rahmen einer vergleichenden Analyse der Auffassungen der Gemeinschaftsgerichte in der Rechtssache Kadi beantworten.

<sup>26</sup> EuGH, Rs. 25/62 (Plaumann), Urteil vom 15.07.1963, Slg. 1963, I-00213.

<sup>27</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 58.

<sup>28</sup> EuGH, Rs. 112/77 (Töpfer u.a.), Urteil vom 3.05.1978, Slg. 1978, I-01019, Rn. 9.

<sup>29</sup> Pechstein, EU-/EG-Prozessrecht, S. 209.

<sup>30</sup> Wahl, Rechtsschutz, S. 176.

<sup>31</sup> Halberstam/Stein, CML Rev. 2009, S. 43.

**aa) Das Verhältnis der Gemeinschaftsrechtsordnung vis-a-vis der internationalen Rechtsordnung**

**(1) Gericht erster Instanz: von Völker- zu Gemeinschaftsrecht**

Mit seinem Urteil in der Rechtssache Kadi hat das Gericht erster Instanz (EuG) den Vorrang des Völkerrechts und damit auch der UN-Sicherheitsratsresolutionen gegenüber dem EG-Recht erklärt. In diesem Zusammenhang hat das Gericht die Problematik aus völkerrechtlicher Perspektive betrachtet.<sup>32</sup>

Dabei geht das Gericht von zwei unterschiedlichen Ausgangspunkten hinsichtlich des Vorrangs der Verpflichtungen der UN-Mitgliedstaaten aus der UN-Charta aus. Zuerst räumte es ein, dass nach dem Völkergewohnheitsrecht, das in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) kodifiziert wurde, „eine Vertragspartei sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen“<sup>33</sup>. Im zweiten Schritt stützte sich das Gericht auf die Vorschrift des Art. 103 UN-Charta, die den Vorrang der Pflichten der UN-Mitglieder aus der UN-Charta gegenüber den Verpflichtungen, die aus anderen internationalen Übereinkünften entstehen, verankert. Daher erstreckt sich diese Vorrangstellung auf die UN-Sicherheitsratsbeschlüsse, die für die UN-Mitgliedstaaten verbindlich sind, gemäß Art. 25 UN-Charta.<sup>34</sup>

Darüber hinaus stellt das Gericht fest, dass solch ein Vorrang aus dem Gemeinschaftsrecht selbst entstanden ist. In diesem Sinne sieht der Art. 307 EG ausdrücklich vor, dass die Rechte und Pflichten der EG-Mitglieder, die aus Übereinkünften mit Drittstaaten entstehen, nicht durch EG-Vertrag berührt werden. Hierzu wurde noch nach den Worten des Gerichts der Art. 224 EWG<sup>35</sup> (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) eingeräumt, der die EG-Mitgliedstaaten verpflichtet, sich miteinander ins Benehmen zu setzen, um Rückwirkungen auf den gemeinsamen Markt zu verhindern, die infolge

der Übernahme von Verpflichtungen mit Bezug auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit entstanden sind.<sup>36</sup>

Aus dieser Sicht ist das Gericht zur Schlussfolgerung gekommen, dass „die Mitgliedstaaten sowohl nach den Regeln des allgemeinen Völkerrechts als auch nach den spezifischen Bestimmungen des Vertrages berechtigt und sogar verpflichtet sind, jede Bestimmung des Gemeinschaftsrechts ... unangewendet zu lassen, die der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Verpflichtungen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen entgegenstehen würde“.<sup>37</sup>

Vor diesem Hintergrund lässt sich der völkerrechtliche Vorrang der Verpflichtungen der EG-Mitglieder aus der UN-Charta bzw. der UN-Resolutionen ins Gemeinschaftsrecht erkennen. Dies bezieht sich aber insoweit nur auf die Mitgliedstaaten und somit auf die Umsetzung von UN-Sicherheitsratsresolutionen seitens der EG-Mitglieder selbst als Mitglieder der Vereinten Nationen.<sup>38</sup> Die Gemeinschaft ist aber weder Mitglied noch Adressantin der UN-Sicherheitsratsresolutionen.<sup>39</sup>

Um diese Lücke zu füllen, ist das EuG zur Verge-meinschaftung dieser Verpflichtung übergegangen. Dabei stützte das Gericht seine Erwägungen auf die Funktionsnachfolge der Europäischen Gemeinschaft in der Rechtsstellung der EG-Mitglieder bei den Vereinten Nationen, die sich in analoger Weise aus der früheren EWG gegenüber GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) anwenden lassen.<sup>40</sup>

Darüber hinaus hieß es in den Worten des Gerichts, dass „die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an ihre Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen gebunden waren“<sup>41</sup> und demzufolge könnten nicht mehr Befugnisse der Gemeinschaft übertragen werden, als ihnen zustanden.<sup>42</sup>

Diese Auffassung wurde in der Literatur<sup>43</sup> zu Recht umstritten. Nach dieser Ansicht sprechen

<sup>32</sup> *Lavranos, Nikolaos*, Joined Cases C-402/05P and C-415/05P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities: Judgement of the European Court of Justice*, 3 September 2008, in: *Legal Issues of Economic Integration* 2009, S. 161.

<sup>33</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 182.

<sup>34</sup> *Ohler, Christoph*, Die Verhängung von „smart sanctions“ durch den UN-Sicherheitsrat – eine Herausforderung für das Gemeinschaftsrecht, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* 2008, S. 632; *Halberstam/Stein*, CML Rev. 2009, S. 44; *Lavranos*, *Legal Issues of Economic Integration* 2009, S. 161.

<sup>35</sup> Art. 297 EG.

<sup>36</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 185, 188.

<sup>37</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 190.

<sup>38</sup> *Sauer*, NJW 2008, S. 3686; *Schmal, Stefanie*, Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats?, in: *EuR* 2006, S. 572; *von Arnould*, AVR 2006, S. 206.

<sup>39</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 192.

<sup>40</sup> *Ohler*, EuZW 2008, S. 631.

<sup>41</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 194.

<sup>42</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 195.

<sup>43</sup> *Ohler*, EuZW 2008, S. 631; *Kotzur*, EuGRZ 2008, S. 677.

dagegen die kompetenzrechtlichen Gründe, die sich auf einer Mitgliedschaft in der UNO stützen würde.<sup>44</sup> In diesem Sinne ist weder ein EG-Mitglied durch ein Gemeinschaftsorgan in der UNO vertreten noch steht eine ausschließliche Zuständigkeit im Aufgabenbereich der UNO der EU bzw. EG zur Verfügung.<sup>45</sup>

## (2) Der EuGH und die Verfassungsrechtsordnung

In seiner Entscheidung hat der Gerichtshof offensichtlich vermieden, eine Erläuterung über die Verpflichtungen der Europäischen Gemeinschaft zu geben, die sich aus den Völkerrechtsgrundsätzen ergeben. In diesem Sinne hat der EuGH sich gar nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Europäische Gemeinschaft verpflichtet ist, die UN-Sicherheitsratsresolutionen hinsichtlich des Einfrierens von Vermögenswerten umzusetzen. Dagegen hat er sich nur mit dem Aspekt beschäftigt, ob durch solch eine Umsetzung ein Anlass gegeben sei, eine Kontrolle im Hinblick auf Grundrechte auf der Gemeinschaftsebene außer Acht zu lassen.<sup>46</sup>

Der Gerichtshof, anders als das Gericht erster Instanz, geht von einer Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung aus – die durch ihre Rechtsprechung<sup>47</sup> schon längst geprägt wurde –, wonach eine Verfassungsgarantie durch Ausübung einer gerichtlichen Kontrolle über die Handlungen der EG-Organen im Hinblick auf die Grundrechte gewährt ist.<sup>48</sup> Dabei betonte der EuGH, dass die Mitgliedstaaten mit der Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft eine neue Rechtsordnung geschaffen haben, die den Vorrang über die nationale Rechtsordnung der Staaten und dementsprechend eine unmittelbare Geltung genießt. Darüber hinaus wurde durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs eine besondere Normenhierarchie im Gemeinschaftsrechtssystem entwickelt, wonach dem EG-Vertrag ein Verfassungscharakter zukommt. Dementsprechend sind alle anderen Rechtsquellen wie Völkerrecht, EG-Sekundärrecht, nationales Recht der Mitgliedstaaten, dem EG-Vertrag untergeordnet.<sup>49</sup>

Im Kadi-Urteil geht der Gerichtshof sogar noch weiter, wobei er feststellt, dass „die internationalen Übereinkünfte nicht die in den Verträgen festgelegte Zuständigkeitsordnung und damit nicht die

*Autonomie des Rechtssystems der Gemeinschaft beeinträchtigen können*“<sup>50</sup>, deren Wahrung der EuGH sichert. Weil die Grundrechte ein Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere der Gemeinschaftsrechtsordnung sind, kommt dem Gerichtshof eine wesentliche Rolle bei der Wahrung dessen Schutzes zu.<sup>51</sup>

Demzufolge stellte der Gerichtshof fest, dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen die Verfassungsgrundsätze des EG-Vertrags und vor allem der Grundsatz der Achtung der Menschenrechte nicht beeinträchtigen können<sup>52</sup>, obwohl die Gemeinschaft das Völkerrecht und daher auch UN-Recht bei der Ausübung ihrer Befugnisse beachten soll.<sup>53</sup> Außerdem sieht die UN-Charta keine bestimmten Regeln für die Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolutionen vor, sondern überlässt dabei den UN-Mitgliedern die volle Freiheit. Demzufolge sollen die EG-Verordnungen in Übereinstimmung mit dem EG-Primärrecht und EMRK erlassen werden.<sup>54</sup>

Mit dieser Feststellung bestreitet der Gerichtshof die Ansicht des Gerichts erster Instanz im Hinblick auf den Vorrang der UN-Charta über Gemeinschaftsrechtsordnung i. S. v. Art. 103 UN-Charta. Zwar sehen Art. 297 EG und Art. 307 EG einige Abweichungen vom Primärrecht vor, erlauben aber keinesfalls „die Grundsätze in Frage zu stellen, die zu den Grundlagen der Gemeinschaftsrechtsordnung selbst gehören, worunter auch der Schutz der Grundrechte fällt, der die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftsrechtsakte im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten durch den Gemeinschaftsrichter einschließt“.<sup>55</sup>

Außerdem räumte der Gerichtshof ein, dass sogar wenn die Bestimmung des Art. 300 Abs. 7 EG, der die Verbindlichkeit von der durch die Gemeinschaft mit Drittländern bzw. Internationalen Organisationen abgeschlossenen Abkommen niederlegt, auf UN-Charta anwendbar wäre, die UN-Charta und daher auch die UN-Sicherheitsratsresolutionen Vorrang nur vor EG-Sekundärrecht hätte.<sup>56</sup> Damit stellt der EuGH die traditionelle Normenhierarchie

<sup>44</sup> a.a.O., S. 677.

<sup>45</sup> Ohler, EuZW 2008, S. 631.

<sup>46</sup> Halberstam/Stein, CML Rev. 2009, S. 46.

<sup>47</sup> EuGH, Rs. 32/84 (Van Gend & Los), Urteil vom 7.03.1985, Slg. 1985, I-00779; EuGH, Rs. 6/64 (Costa/E.N.E.L), Urteil vom 15.07.1964, Slg. 1964, I-01253.

<sup>48</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 316.

<sup>49</sup> Lavranos, Legal Issues of Economic Integration 2009, S. 164.

<sup>50</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 282.

<sup>51</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 283.

<sup>52</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 285.

<sup>53</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 291.

<sup>54</sup> Lavranos, Legal Issues of Economic Integration 2009, S. 165.

<sup>55</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 301-304.

<sup>56</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 306-308.



in der Gemeinschaftsrechtsordnung wieder her, die das EuG mit seiner Kadi-Entscheidung ungerechtfertigt verändert hat.<sup>57</sup>

### (3) Zwischenergebnis

Der Gerichtshof hat im Gegensatz zu dem Gericht erster Instanz die Gemeinschaftsrechtsordnung auf die gleiche Ebene mit der Völkerrechtsordnung bzw. UN-Recht gestellt, nämlich eine Parallelität unter zwei Rechtsordnungen zum Ausdruck gebracht, die nebeneinander durch die Mitgliedstaaten koexistieren. Mithilfe der Grundkoordinaten der „Autonomie des Gemeinschaftsrechtssystems“ und der „Verfassungsgarantie“ der Grundrechte macht der Gerichtshof deutlich, dass das Gemeinschaftsrecht die Art und Weise der Umsetzung von UN-Sicherheitsratsresolutionen in der Gemeinschaftsrechtsordnung bestimmen wird und dass es die Zuständigkeit der Judikatur der Gemeinschaft ist, die genaue Stellung der UN-Verpflichtungen in der Normenhierarchie des Gemeinschaftsrechts zu bestimmen, die nach Maßgabe des EG-Vertrags und nicht nach der Grundlage der Art. 103 UN-Charta, wie das EuG festgelegt hat, erfolgen soll.<sup>58</sup> In dieser Hinsicht soll der Gerichtshof als „Pfortner“ angesehen werden, der überwacht, welche Teile des Völkerrechts in der Gemeinschaftsrechtsordnung angenommen werden dürfen und welcher Status und welche Auswirkung ihnen dabei zukommt.<sup>59</sup>

#### bb) Grundrechtskontrolle

##### (1) EuG-Kontrolle am Maßstab des völkerrechtlichen *ius cogens*

Das Gericht erster Instanz hat seine Zuständigkeit zur Kontrolle der Verordnung, die die „smart sanctions“ umsetzt, auf Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht im Grundsatz verneint,<sup>60</sup> da „jede Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung, ... bedeuten würde, dass das Gericht inzident die Rechtmäßigkeit der UN-Resolutionen prüft“,<sup>61</sup> was, nach Ansicht des EuG, „somit weder auf der Grundlage des Völkerrechts noch auf der des Gemeinschaftsrechts sich herleiten lässt“<sup>62</sup>. Dafür berief sich das Gericht

auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Art. 25 und 48 UN-Charta und auf den Vorrang der UN-Charta i. S. v. Art. 103 UN-Charta<sup>63</sup> einerseits, und auf die Bestimmungen aus Art. 5, 10, 297, 307 Abs. 1 EG und Art. 5 EU – „wonach der Gemeinschaftsrichter seine Befugnisse nach Maßgabe und im Sinne des EG-Vertrags und des EU-Vertrags ausübt“ –, andererseits.<sup>64</sup> Vielmehr führt das Gericht fort, dass der Gemeinschaftsrichter verpflichtet ist, das Gemeinschaftsrecht im Einklang mit den Verpflichtungen der UN-Mitglieder aus der UN-Charta anzuwenden und auszulegen.<sup>65</sup>

Dagegen hat das EuG beschlossen, dass die Gemeinschaftsgerichte berechtigt sind, die gerichtliche Kontrolle solcher Gemeinschaftsmaßnahmen am Maßstab bestimmter zwingender völkerrechtlicher Rechtsnormen – „verstanden als internationaler *Ordre public*, der für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der UNO gilt und von dem nicht abgewichen werden darf“<sup>66</sup> – zu messen.

Demzufolge, nach den Worten des Gerichts ermöglicht die inzidente Kontrolle, die das EuG im Rahmen einer Nichtigkeitsklage mit Bezug auf einen Gemeinschaftsrechtsakt ausübt – der zur Umsetzung einer Sicherheitsratsresolution ergangen ist – ausnahmsweise die Überprüfung der Einhaltung von den zum *ius cogens* gehörenden übergeordneten Vorschriften des Völkerrechts. Dabei betonte das Gericht vor allem die zwingenden Normen zum universellen Menschenrechtsschutz und fügte hinzu, dass diese keiner Abweichung – weder seitens der Mitgliedstaaten noch der UN-Organe – unterliege, „weil sie unveräußerliche Grundsätze des Völkergewohnheitsrechts darstellen“.<sup>67</sup> Darüber hinaus würde andernfalls ein Verstoß gegen das zwingende Recht die Bindungswirkung der UN-Sicherheitsratsbeschlüsse rauben<sup>68</sup>. Demnach prüfte der EuG den Eingriff in die Grundrechte des Klägers anhand des zwingenden Völkerrechts und verwies jegliche Verletzung der infrage gestellten Grundrechte durch die VO Nr. 881/2002.

Der *ius cogens*-Maßstab des EuG erregte

<sup>57</sup> Kunoy, Bjorn/Dawes, Anthony, Plate Tectonics in Luxembourg: The *ménage a trios* between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights following the UN Sanctions Cases, in: CML Rev. 2009, S. 100.

<sup>58</sup> Harpaz, European Foreign Affairs Review 2009, S. 76.

<sup>59</sup> Lavranos, Legal Issues of Economic Integration 2009, S. 166.

<sup>60</sup> Kämmerer, Jörn Axel, Die Urteile „Kadi“ und „Yusuf“ des EuG und ihre Folgen, in: EuR 2008, S.67; Meyer, ZEuS 2007, S. 14.

<sup>61</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 215.

<sup>62</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 221.

<sup>63</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 222.

<sup>64</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 223.

<sup>65</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 225.

<sup>66</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 226.

<sup>67</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 231.

<sup>68</sup> Rackow/Stegmiller, Humanitäres Völkerrecht 2007, S. 75.

scharfe Kritik in der Literatur<sup>69</sup>. Als Erstes wurde der Prüfungsgegenstand der EuG-Kontrolle – die Verletzung von *ius cogens* – infrage gestellt. Nach dieser Auffassung hatte das Gericht seinen Prüfungsrahmen mit dem *ius cogens* geknüpft, das zu einer anderen Rechtsordnung – dem Völkerrecht – gehört und damit die universellen Menschenrechte zu seinem Prüfungsgegenstand indirekt gemacht hat, ohne dabei die erforderliche Kompetenz zu besitzen.<sup>70</sup> Außerdem sei eine Rücksichtnahme von Rechtsverstößen des UN-Sicherheitsrats nicht nur als Folge der Verletzung von *ius cogens* anzunehmen, da der UN-Sicherheitsrat alle Völkerrechtsregeln und nicht nur die, die zu den Normen des zwingenden Völkerrechts zählen, zu beachten hat.<sup>71</sup>

## (2) Würdigung durch den EuGH

Genauso wie das Gericht erster Instanz, stellte der Gerichtshof fest, dass er nicht befugt sei, die Rechtmäßigkeit einer Sanktionsresolution des UN-Sicherheitsrats zu prüfen, lehnte aber die Auffassung des EuG ab, dass sich so eine Überprüfung nur auf die Vereinbarkeit mit *ius cogens* beschränke.<sup>72</sup>

In dieser Hinsicht geht der Gerichtshof von der Verfassungsarchitektur des Gemeinschaftsrechts aus<sup>73</sup>, wonach eine umfassende Grundrechtskontrolle aller Handlungen der EG-Organen als eine Verfassungsgarantie der Rechtsgemeinschaft nach Art. 6 Abs. 1 und 2 EU geboten ist<sup>74</sup>. Dies ist gegeben, unabhängig davon, ob ein Umsetzungsspielraum bezüglich der völkerrechtlichen Sanktionen der Gemeinschaft eingeräumt ist.<sup>75</sup>

Darüber hinaus: nach Ansicht des EuGH genießt das primäre Gemeinschaftsrecht, wie schon oben erwähnt, den Vorrang über die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und daher können Letztere eine gerichtliche Kontrolle der Grundrechte durch den Gemeinschaftsrichter nicht beeinträchtigen.<sup>76</sup> Hieraus schließt der Gerichtshof, dass die Rechtmäßigkeitskontrolle sich nicht auf die UN-Resolutionen, sondern allein auf die EG-Verordnung erstreckt, die – obwohl sie zur Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen bzw. UN-Sicherheitsratsresolutionen dient – ein Gemeinschaftsrechtsakt ist, deren Überprüfung zur

ausschließlichen Zuständigkeit des Gerichtshofs i. S. v. Art. 220 EG gehört<sup>77</sup> und nach Art. 230 EG zugänglich ist<sup>78</sup>. In diesem Sinne würde eine Inzidenzkontrolle den UN-Sicherheitsratsresolutionen ihren verbindlichen Charakter und ihre Effektivität nicht rauben.<sup>79</sup> Außerdem ist ein verbindliches Umsetzungsmodell im Art. 48 Abs. 1 und 2 UN-Charta nicht vorgeschrieben und auch keine verbindende Norm in der UN-Charta vorgesehen, die eine Gerichtskontrolle des Umsetzungsaktes verbieten würde.<sup>80</sup>

Daher prüfte der Gerichtshof die streitige Verordnung am Maßstab der Grundrechte der Gemeinschaft<sup>81</sup>, als „Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat“<sup>82</sup>. In dieser Hinsicht stellt der Gerichtshof die Verletzung der Grundrechte der Betroffenen auf rechtliches Gehör, auf Eigentum und auf eine effektive gerichtliche Kontrolle fest.<sup>83</sup>

In diesem Zusammenhang führt ein Teil der Literatur<sup>84</sup> aus, dass der Gerichtshof sich einen „Solange-Vorbehalt“ bei dem Prüfungsmaßstab eingeräumt hat. Daher heißt es, dass eine Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Gemeinschaftsrichter nicht erforderlich gewesen wäre, wenn hinreichende Garantien eines gerichtlichen Rechtsschutzes des Einzelnen auf der UN-Ebene gewährt gewesen wären.

Demgegenüber kann nach einer Mindermeinung<sup>85</sup> von einem „Solange-Vergleich“ in dieser Konstellation auf keinen Fall die Rede sein. So bringt Kämmerer vor, dass es sich in der Rechtsache Kadi, anders als in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), um die Überprüfung der Sekundärrechtsakte handelt, die keine Wirkung auf die Gemeinschaft entfalte. Außerdem hatte sich das BVerfG im Gegensatz zum EuGH für eine „latente Gerichtsbarkeit“ und zur Wahrung rechtlicher Standards auch auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts offen erklärt.

Diesbezüglich wirft Kämmerer auf, dass der Gerichtshof zu einer Überprüfung der Sicherheitsratsmaßnahmen „kaum merklich“ abgeglitten ist,

<sup>69</sup> Kämmerer, EuR 2008, S. 77 ff.

<sup>70</sup> a.a.O., S. 74.

<sup>71</sup> a.a.O., S. 78.

<sup>72</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 280.

<sup>73</sup> Kotzur, EuGRZ 2008, S. 678.

<sup>74</sup> Sauer, NJW 2008, S. 3686; Ohler, EuZW 2008, S. 632.

<sup>75</sup> Kotzur, EuGRZ 2008, S. 678; Ohler, EuZW 2008, S. 632.

<sup>76</sup> a.a.O., S. 632.

<sup>77</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 282, 286.

<sup>78</sup> Ohler, EuZW 2008, S. 632.

<sup>79</sup> a.a.O., S. 632; Kotzur, EuGRZ 2008, S. 678.

<sup>80</sup> a.a.O., S. 678.

<sup>81</sup> Sauer, NJW 2008, S. 3686.

<sup>82</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 283.

<sup>83</sup> Näher dazu siehe unten.

<sup>84</sup> Sauer, NJW 2008, S. 3686; Heine, NStZ 2009, S. 432.

<sup>85</sup> Kämmerer, Jörn Axel, Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall „Kadi“: Ein Triumph der Rechtsstaatlichkeit?, in: EuR 2009, S. 122 f.

indem er auf das Fehlen des völkerrechtlichen Überprüfungsverfahrens hinweist. Nach seiner Ansicht ist eine Kontrolle der UN-Sanktionen als materieller Völkerrechtsakt allein dem UN-Sicherheitsrat zuzurechnen und damit eine gerichtliche Überprüfung durch Gemeinschaftsrichter auszuschließen. Nun sei solch eine Überprüfung denkbar, wenn der Gerichtshof „*sich mit der Frage nach der völker- wie gemeinschaftsrechtlichen Bindungswirkung kompetenz- oder menschenrechtswidriger Anordnungen des Rates gegenüber der EG*“ auseinandergesetzt hätte.<sup>86</sup> Darüber hinaus erstreckt sich der EuGH-Prüfungsmaßstab ausschließlich auf die gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze, ohne dabei auf völkerrechtliche Bestimmungen bzw. das UN-Recht jene Rücksicht zu nehmen.<sup>87</sup>

### (3) Zwischenergebnis

Trotz jeglicher Kritik geht der Gerichtshof in seiner Überprüfung im Gegensatz zu dem Gericht erster Instanz über die *ius-cogens*-Schwelle hinaus und bringt damit die Sicherheit, dass die EG-Handlungen der „rule of law“ und als Konsequenz der gerichtlichen Überprüfung durch den Gemeinschaftsrichter nie entkommen würden. Außerdem wurde somit nachgewiesen, dass alle Gemeinschaftsrechtsakte Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung nach Maßstab der Grundrechte sein könnten und daher die Möglichkeit für die durch „smart sanctions“ Betroffenen eröffne, ein Rechtsmittel auf der EG-Ebene zu ergreifen.<sup>88</sup>

#### cc) Das Niveau des Grundrechtsschutzes

Im Grunde genommen hatte Herr Kadi mit seiner Klage den Problembereich bezüglich des Schutzes der drei Grundrechte berührt. Erstens behauptete er, dass das Einfrieren seiner finanziellen Mittel sein Grundrecht auf Achtung des Eigentums verletzt. Weiterhin machte er geltend, dass mangels eines angemessenen Verfahrens hinsichtlich der Anfechtung der Geltung oder Rechtmäßigkeit seiner Eintragung in die Blacklist sein Recht auf rechtliches Gehör verletzt wurde. Der dritte Klagegrund betraf die Verletzung des Grundrechts auf effektive gerichtliche Kontrolle.<sup>89</sup>

#### (1) Die Würdigung des EuG

Obwohl das EuG festgestellt hat, dass die Überprüfung von UN-Sicherheitsratsresolutionen nicht unter seine Zuständigkeit fällt und sich damit für nicht zuständig hielt, ihre Rechtmäßigkeit angesichts des Gemeinschaftsrechts infrage zu stellen, hat es sich nur bereit erklärt, die Rechtmäßigkeit der

UN-Sicherheitsratsresolutionen am Maßstab des *ius cogens* zu prüfen.<sup>90</sup>

In diesem Sinne hat das EuG überprüft, ob das Recht auf Achtung des Eigentums – gemessen am Maßstab des universellen Schutzes der zum *ius cogens* gehörenden Menschenrechte – durch das Einfrieren von finanziellen Ressourcen des Klägers verletzt wurde. In dieser Hinsicht hat das Gericht erster Instanz festgestellt, dass das Eigentumsrecht weder durch die Verordnung noch durch die UN-Sicherheitsratsresolution verletzt wurde<sup>91</sup>, sofern die Verordnung Ausnahmen und Befreiungen für die Deckung der Grundausgaben vorsieht.<sup>92</sup> Weiterhin führt das EuG hinzu, dass es sich dabei nicht um eine willkürliche Enteignung handelt, da das Einfrieren von Vermögenswerten dem allgemeinen Interesse der Weltgemeinschaft dient, nämlich der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Außerdem stellt nach der Ansicht des Gerichts das Verhängen der finanziellen Sanktionen durch Eigentumsbeschränkungen eine Sicherungsmaßnahme dar, die nur in die Nutzung des Rechts auf Eigentum eingreift.<sup>93</sup>

Hinsichtlich des Grundrechts auf rechtliches Gehör hat das EuG festgelegt, dass dieses Recht zu den fundamentalen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört und es muss auch dann sichergestellt werden, wenn eine Verfahrensregelung diesbezüglich fehlt. Zugleich stellt das Gericht erster Instanz fest, dass eine Beschränkung dieses Rechts in der Wechselbeziehung „zur Ausübung eines Ermessens durch die Behörde steht, die den fraglichen Rechtsakt erlassen hat“.<sup>94</sup> Daher räumt das EuG ein, dass die EG über keine Ermächtigung mit Bezug auf Prüfung oder erneute Prüfung der individuellen Auflistungen bei der Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolutionen verfügt, da die Überprüfungsmechanismen allein in die Zuständigkeit des UN-Sicherheitsrats fallen<sup>95</sup> und demzufolge ist der Rat zum Gehör des Betroffenen

<sup>86</sup> a.a.O., S. 121 f.

<sup>87</sup> a.a.O., S. 123.

<sup>88</sup> Harpaz, *European Foreign Affairs Review* 2009, S. 78.

<sup>89</sup> Lavranos, *Legal Issues of Economic Integration* 2009, S. 158.

<sup>90</sup> Alber, Siegbert, Kurzbearbeitung der Schlussanträge des Generalanwalts Póitres Maduro vom 16.1.2008 in der Rechtsache C 402/05 P (Kadi/Rat und Kommission) und vom 23.1.2008 in der Rechtssache C-415/05 P (Al Bakaraat International Foundation/Rat und Kommission) – Sanktionsbeschlüsse der Vereinten Nationen im Spannungsfeld mit Grundrechten, in: *EuZW* 2008, S. 165.

<sup>91</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 238.

<sup>92</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 239.

<sup>93</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 243-248.

<sup>94</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 257.

<sup>95</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 258.

hinsichtlich seines Verbleibs auf der Blacklist nicht verpflichtet<sup>96</sup>. Vielmehr ist solch ein Verfahren auf der UN-Ebene bzw. vor dem Sanktionsausschuss auch nicht vorgesehen<sup>97</sup>, was aber nicht als ein Verstoß gegen *ius cogens* verstanden sein soll, da das Recht auf Gerichtszugang nicht absolut ist.<sup>98</sup> Darüber hinaus besteht die Möglichkeit für den Betroffenen, seine Ansprüche im Rahmen des diplomatischen Schutzes geltend zu machen.<sup>99</sup>

Schließlich hat das EuG die Verletzung des Rechts auf effektive gerichtliche Kontrolle der Kläger auch verneint. In dieser Hinsicht räumte der Gericht erster Instanz ein, dass Herr Kadi über das Recht verfüge, seine Ansprüche im Rahmen einer Nichtigkeitsklage i. S. v. Art. 230 EG vor dem EuG geltend zu machen.<sup>100</sup> Zweitens hob das EuG hervor, eine gerichtliche Kontrolle, obwohl nur anhand „*der zum ius cogens gehörenden übergeordneten Normen des Völkerrechts und insbesondere auch der zwingenden Normen zum universellen Schutz der Menschenrechte*“, doch durchgeführt zu haben.<sup>101</sup> Außerdem fügte das Gericht erster Instanz hinzu, dass eine ordnungsgemäße gerichtliche Nachprüfung ein Eingriff in die Zuständigkeiten des UN-Sicherheitsrats darstellen würde. Demzufolge hat das EuG festgestellt, dass der UN-Sicherheitsrat es nicht für angebracht gehalten hat, den Privatpersonen einen gerichtlichen Rechtsschutz hinsichtlich der Einzelfallentscheidungen des UN-Sanktionsausschusses zur Verfügung zu stellen.<sup>102</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Gericht erster Instanz infolge einer Überprüfung der Verstöße gegen die Grundrechte der Kläger, gemessen am Maßstab des zwingenden Völkerrechts, zur Schlussfolgerung kommt, alle Ansprüche des Klägers zurückzuweisen.

## (2) Die Auffassung des EuGH

Anders als das Gericht erster Instanz, räumte der EuGH ein, dass durch EG-Vertrag eine Rechtsgemeinschaft geschaffen und damit ein Rechtssystem entwickelt wurde, die eine gerichtliche Kontrolle über das Handeln von EG-Organen vorsieht.<sup>103</sup>

Obwohl der EuGH sich beim Prüfungsmaßstab auf die gleichen Regeln wie das EuG stützt, ist sein Befund auf Rechtsverletzung gestoßen.<sup>104</sup>

Nach den Worten des Gerichtshofs sind die Grundrechte des Klägers auf rechtliches Gehör und auf effektive gerichtliche Kontrolle offensichtlich nicht gewahrt worden. Dabei stützt sich der Gerichtshof auf den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes, „*der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt und in den Art. 6 und 13 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) verankert ist*“.<sup>105</sup> In dieser Hinsicht sieht der Grundsatz die Erforderlichkeit der Mitteilung von Sanktionsgründen vor, die dem Betroffenen auf diese Weise eine angemessene Verteidigung ermöglichen würde. In diesem Zusammenhang fährt der EuGH mit einer Abwägung zwischen Rechtsschutzbedürfnis der Betroffenen und der Geheimhaltung der zwingenden Gründe der Sicherheit oder der internationalen Beziehungen fort.<sup>106</sup>

Die Effektivität der gerichtlichen Kontrolle soll sich nach der Auffassung des Gerichtshofs auf die Rechtmäßigkeit der Begründung für die Eintragung in der Blacklist der Betroffenen erstrecken. Daher heißt es, dass diese Begründung dem Betroffenen baldmöglichst mitzuteilen sei, was aber dem Sinn und Zweck – dem Überraschungseffekt der verhängten Sanktionen – der jeweiligen Verordnung widerspricht. In diesem Sinne stellt das EuGH fest, dass solch eine Mitteilung aus zwingenden Gründen der Sicherheit oder der internationalen Beziehungen beschränkt sein kann und damit gerechtfertigt ist.<sup>107</sup> Nach Ansicht des Gerichtshofs bedeutet dies aber noch nicht, dass die Begründungsmittteilung bezüglich der Listung auch zu einem späteren Zeitpunkt nicht erfolgen soll, nämlich nach der Eintragung des Betroffenen in die Liste.<sup>108</sup>

Weiterhin hat der EuGH betont, dass die aufgeführten Gründe und daraus folgende Zwangsmaßnahmen, die ein Rechtsakt mit Bezug auf nationale Sicherheit und den Terrorismus enthält, jedoch nicht einer gerichtliche Kontrolle durch den Gemeinschaftsrichter entzogen werden können. In dieser Hinsicht soll der Gemeinschaftsrichter alle Techniken anwenden,

<sup>96</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 259.

<sup>97</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 261.

<sup>98</sup> Heine, NStZ 2009, S. 429.

<sup>99</sup> Ohler, EuZW 2008, S. 632.

<sup>100</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 278.

<sup>101</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 279-282.

<sup>102</sup> EuG, Rs. T-315/01 (Kadi), Urteil vom 21.09.2005, Slg. 2005, II-03649, Rn. 285.

<sup>103</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 281.

<sup>104</sup> Kämmerer, EuR 2009, S. 124.

<sup>105</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rn. 335, 335.

<sup>106</sup> Kämmerer, EuR 2009, S. 124; Menz/Scholz, Eur J Crim Law Crim Justice 2009, S. 67.

<sup>107</sup> Heine, NStZ 2009, S. 430; Kämmerer, EuR 2009, S. 125.

<sup>108</sup> Kämmerer, EuR 2009, S. 125; Menz, Simon/Scholz, Tobias, The Kadi-case or the Legal Protection of Persons Included in the European Union “Anti-terror List”, in: Eur J Crim Law Crim Justice 2009, S. 67.

um einen Ausgleich zwischen den legitimen Sicherheitsinteressen – die zum Erlass des Rechtsakts geführt hatten – und der Gewährung der Verfahrensgarantien für den Einzelnen zu erreichen.<sup>109</sup>

Demzufolge kam der Gerichtshof zur Schlussfolgerung, dass wegen der fehlenden Mitteilungsbegründung hinsichtlich der Auflistung sowie mangels eines hierfür vorgesehenen Verfahrens einerseits das Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz verletzt ist, und andererseits aus den gleichen Gründen die Möglichkeit genommen ist, die Rechtmäßigkeit der Verordnung durch den Gerichtshof zu prüfen.<sup>110</sup>

Hinsichtlich der Eigentumsbeschränkung durch das Einfrieren von Vermögenswerten des Klägers, geht der Gerichtshof davon aus, dass obwohl das Recht auf Eigentum zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, es jedoch kein absolutes Recht ist. Daher heißt es, dass das Eigentumsrecht unter Beschränkungen fällt und gerechtfertigt werden kann soweit es dem Gemeinwohl der EG diene.<sup>111</sup> Weiterhin stellte der Gerichtshof so wie das EuG fest, dass es sich in der strittigen Verordnung um eine Sicherheitsmaßnahme und nicht um eine Enteignung handelt. Außerdem ist die Terrorismusbekämpfung ein grundlegendes Ziel der Völkergemeinschaft und demzufolge sei das Einfrieren von Geldern, das durch Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolutionen verhängt wurde, nicht als unangemessen oder unverhältnismäßig anzusehen.<sup>112</sup>

Allerdings hat der EuGH festgestellt, dass im Fall von Herrn Kadi so eine Rechtfertigung nicht gerade auf der Hand liege, weil ihm keine Garantie gegeben wurde, sein Anliegen den zuständigen Behörden vorzutragen. Daher ist festzuhalten, dass die strittige Verordnung ein Eingriff in das Eigentumsrecht des Herrn Kadi darstellt.<sup>113</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Gerichtshof das Urteil des EuG im vollen Umfang aufgehoben hat, was die Ansprüche auf Verletzung der Grundrechte betrifft und die VO Nr. 881/2002 für nichtig erklärt, soweit sie Herrn Kadi betrifft, „weil Grundsätze verletzt worden sind, die im Rahmen des Verfahrens gelten, das beim Erlass der mit dieser Verordnung angeordneten Restriktionen befolgt worden ist“<sup>114</sup>.

<sup>109</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rnm. 343, 344.

<sup>110</sup> Heine, NSTZ 2009, S. 430.

<sup>111</sup> Lavranos, Legal Issues of Economic Integration 2009, S. 161.

<sup>112</sup> Menz/Scholz, Eur J Crim Law Crim Justice 2009, S. 67; Kämmerer, EuR 2009, S. 126; Heine, NSTZ 2009, S. 430.

<sup>113</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg. 2008, I-06351, Rnm. 369-370.

<sup>114</sup> EuGH, Rs. C-402/05 P (Kadi), Urteil vom 3.09.2008, Slg.

### (3) Zwischenergebnis

Anders als das EuG, übernimmt der Gerichtshof die Rolle eines Verfassungsgerichts und überprüft die Verfassungsmäßigkeit eines Sekundärrechtsaktes bzw. der VO Nr. 881/2002. In dieser Hinsicht hat der Gerichtshof die Beachtung der Mindestanforderungen im Hinblick auf die Achtung der Grundrechte bei der Umsetzung der UN-Sanktionen anerkannt. Daher heißt es, dass das Recht auf rechtliches Gehör, das Recht auf gerichtliche Kontrolle sowie das Recht auf Eigentum – die zu den Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung zählen – jeder Zeit zu beachten sind.

### 3. Ergebnis

Mit seiner Entscheidung in der Rechtssache Kadi schließt der Gerichtshof die bestehende Lücke im Rechtsschutz der Taliban-Sanktionsregimeadressaten auf der EU-Ebene. Damit wird bewiesen, dass die EG eine Rechtsordnung ist, die die Beachtung der „rule of law“ gewährleistet, soweit sie und die EG-Mitgliedstaaten auf die Grundsätze der gemeinschaftsrechtlichen Verfassungsordnung Rücksicht nehmen, indem sie einen effektiven Grundrechtsschutz auf der Gemeinschaftsebene gewähren. Dieses Erfordernis ist umso mehr geboten, solange ein gerichtlicher Rechtsschutz auf der UN-Ebene fehlt. In diesem Sinne schafft der Gerichtshof mit dem Kadi-Urteil einen Präzedenzfall im Spannungsfeld zwischen Terrorismusbekämpfung und Grundrechtsschutz und öffnet somit den UN-Sanktionsadressaten die Tür zu einem Rechtsweg vor dem Gemeinschaftsrichter.

## B. DIE UN-FINANZSANKTIONEN IN DEUTSCHER RECHTSORDNUNG

### I. Bindung Deutschlands an die UN-Sicherheitsratsresolutionen

Nach dem Wortlaut des Art. 24 UN-Charta „übertragen UN-Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt“. Darüber hinaus wie schon oben erwähnt, sind die UN-Mitglieder gemäß Art. 25 UN-Charta verpflichtet, die Beschlüsse bzw. Resolutionen des UN-Sicherheitsrats im Einklang mit UN-Charta-Bestimmungen anzunehmen und durchzuführen. Zwar sind die Mitgliedstaaten nach Art. 48 Abs. 2 UN-Charta verpflichtet, diese Beschlüsse unmit-

telbar durchzuführen, dies bedeutet aber noch nicht, dass die Sicherheitsratsresolutionen eine unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen entfalten.<sup>115</sup>

Da die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der Vereinten Nationen von den Bestimmungen der Art. 25 i. V. m. 48 Abs. 2 UN-Charta in gleicher Weise betroffen ist, ist für die vorliegende Arbeit die Betrachtung der Bindung der Bundesrepublik Deutschland an die UN-Sicherheitsratsresolutionen aus Sicht des deutschen Rechts, nämlich des deutschen Grundgesetzes (GG), von großem Interesse.

In diesem Zusammenhang ist eine solche Bindungswirkung der UN-Sicherheitsratsresolutionen durch die Vorschrift des Art. 24 Abs. 2 GG gesichert.<sup>116</sup> Nach dem Wortlaut des Art. 24 Abs. 2 GG kann die Bundesrepublik Deutschland an einem kollektiven Sicherheitssystem teilnehmen, das zum Zwecke der Wahrung des Friedens dient. Darunter fallen auch die Sicherheitsmaßnahmen gegen terroristische Aktionen. In dieser Hinsicht erfordert die Einordnung in ein kollektives Sicherheitssystem einen völkerrechtlichen Vertrag, wonach sich die Bundesrepublik Deutschland entweder an der Gründung eines derartigen Systems beteiligt oder zu einem bereits bestehenden System beiträgt.<sup>117</sup> Die UN-Charta ist ohne Weiteres ein völkerrechtlicher Vertrag, der als Zielsetzung die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit hat.<sup>118</sup>

Nach Art 59 Abs. 2 GG bedürfen die völkerrechtlichen Verträge – „die die politischen Beziehungen des Bundes regeln“ – einem Zustimmungs- oder Vertragsgesetz der gesetzgebenden Körperschaft, um innerstaatlich verbindlich zu werden.<sup>119</sup> Demzufolge wurde die UN-Charta durch das Zustimmungsgesetz zur Charta der Vereinten Nationen vom 6. Juni 1973 (Bundesgesetzblatt II S. 430) in die deutsche Rechtsordnung übernommen und damit die rechtliche Grundlage bereitgestellt, den Bestimmungen der UN-Sicherheitsratsresolutionen nachzukommen.

Darüber hinaus lässt sich die Bindung an die UN-Sicherheitsratsresolutionen mit dem in der Präambel des GG angeführten Ziel der Bundesrepublik Deutschland, dem Frieden der Welt zu

dienen, sowie mit der Vorschrift des Art. 26 Abs. 1 GG, die die Störungshandlungen im „friedlichen Zusammenleben der Völker“ als verfassungswidrig erklärt<sup>120</sup>, auch begründen.

Außerdem entsteht eine Bindung der Bundesrepublik Deutschland an die UN-Sanktionsresolutionen aus der die UN-Sicherheitsratsresolutionen umsetzenden EG-Verordnungen, die eine unmittelbare Wirkung in der Bundesrepublik Deutschland entfalten und in all ihren Teilen verbindlich sind; gemäß Art. 249 Abs. 2 EG.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Bundesrepublik Deutschland aus völkerrechtlicher Sicht – Art. 25 i.V.m. Art 48 Abs. 1 UN-Charta – sowie aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht – Art. 249 Abs. 2 EG – als auch aus Sicht der deutschen Verfassung – Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 GG, Art. 26 Abs. 1 GG – verpflichtet ist, den UN-Sanktionsresolutionen gegen Terrorverdächtige nachzukommen.

## II. Rechtsschutz vor deutschen Gerichten

Da die Anwendbarkeit der UN-Sanktionsresolutionen auf der nationalen Ebene durch die EG-Verordnungen erfolgt, die keines Umsetzungsakts bedürfen um in der deutschen Rechtsordnung Wirkung zu entfalten, stellt sich die Frage nach einem Individualrechtsschutz mittels einer Anfechtung der Gemeinschaftsrechtsakte vor deutschen Gerichten. Daher kommt der verfassungsgerichtliche Rechtsweg vor dem deutschen BVerfG in Betracht, solange die VO Nr. 881/2002 in die Grundrechte des Einzelnen eingreift, die durch die deutsche Verfassung auch gewährleistet sind und deren Wahrung dem BVerfG als „Hüter der Verfassung“<sup>121</sup> zukommt. Da der Gerichtshof mit der Feststellung der Grundrechtsverletzungen in der Rechtssache Kadi eine Konfliktvermeidung im Verhältnis zum BVerfG auslöst, ist weiterhin ein Beschwerdeanspruch vor dem BVerfG hypothetisch zu betrachten.

Zwar genießt das Gemeinschaftsrecht Vorrang vor den nationalen Rechtsordnungen und die EG-Verordnungen entfalten eine unmittelbare Wirkung im nationalen bzw. deutschen Recht, dies wurde aber nicht als Hindernis für die Grundrechtssicherung durch nationale bzw. deutsche Gerichte seitens BVerfG betrachtet, sobald mehrere Grundrechtsordnungen mit unterschiedlichem und sogar widersprüchlichem Grundrechtsschutz existieren<sup>122</sup>. In dieser Hinsicht behält das BVerfG für sich die

<sup>115</sup> *Al-Jumaili, Diana*, Saktionen im Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung – New York – Brüssel – Berlin, in: Neue Juristische Online Zeitschrift (NJOZ) 2008, S. 190.

<sup>116</sup> *Herdegen, Matthias*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz: Kommentar, 2009, Art. 24 Abs. 2 Rn. 44.

<sup>117</sup> a.a.O., Art. 24, Rn. 23.

<sup>118</sup> UN-Charta, Präambel und Art. 1 Abs. 1.

<sup>119</sup> *Haratsch/Mollik*, in: Verfassungsrecht nach 60 Jahren: Das Grundgesetz von A bis Z, 2009, S. 207; *Streinz, Rudolf*, in: Sachs, Grundgesetz: Kommentar, 2009, Art. 59 Rn. 29, S. 1328.

<sup>120</sup> Nähe dazu *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 26, Rn. 13 ff.

<sup>121</sup> *Gellermann, Martin*, in: Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, 2003, S. 631.

<sup>122</sup> *Lindner, Josef Franz*, Grundrechtsschutz in Europa – System einer Kollisionsdogmatik, in: EuR 2007, S. 161 f.

Reservezuständigkeit durch seine Rechtsprechung – Solange I, Solange II, Maastricht– sowie Bananenmarkt-Entscheidung – bei, Verordnungen i. S. v. Art. 249 Abs. 2 EG am Maßstab der Grundrechte des GG zu prüfen. Daher kommen als Verfahren zur Überprüfung des gemeinschaftlichen Sekundärrechts die Vorlagefrage nach Art. 100 Abs. 1 GG und die Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG in Betracht.

### 1. Die Vorlagefrage nach Art. 100 Abs. 1 GG

Die Vorschrift des Art. 100 Abs. 1 GG enthält eine konkrete Normenkontrolle, die die Möglichkeit der Überprüfung der Gültigkeit einer Rechtsnorm eröffnet.<sup>123</sup> Darunter fallen nur formelle Gesetze bzw. Bundes– oder Landesgesetze, die am Maßstab der Verfassungskonformität geprüft werden.<sup>124</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach einer Gleichsetzung der EG-Verordnungen mit den förmlichen Gesetzen der deutschen Rechtsordnung.

In diesem Sinne wurde in einem Teil der Literatur<sup>125</sup> aufgeführt, dass so eine Möglichkeit denkbar wäre, wenn man auf die vergleichbare Wirkung der deutschen Gesetze und EG-Verordnungen abgestellt hätte. Da die deutsche und Gemeinschaftsrechtsordnung zwei eigenständige Rechtsordnungen darstellen, so wie das BVerfG in seiner Solange-Rechtsprechung vorgebracht hatte, ist eine Normenkontrolle der EG-Verordnungen nach Art. 100 Abs. 1 GG auszuschließen.<sup>126</sup> Damit soll aber nicht der Kontrollanspruch des BVerfG gemeint sein, da in der Rechtsprechung des BVerfG auf die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes und nicht auf die mangelnde Vorlagefähigkeit letztendlich verwiesen wird.<sup>127</sup> So hat das BVerfG in der Solange-II-Entscheidung eingeräumt, dass eine Vorlagefähigkeit besteht, „solange die EG, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaft, einen wirksamen Schutz der Grundrechte“<sup>128</sup> nicht gewährleistet, der der Verfassung adäquat sei. Mit seinem Maastricht-Urteil hat das BVerfG diese Möglichkeit weiter konkretisiert und als Kooperationsverhältnis zum EuGH bezeichnet<sup>129</sup>, in dem „*der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bundesverfassungsgericht sich deshalb auf eine generelle*

*Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken kann*“<sup>130</sup>.

In dieser Hinsicht ist in der Literatur die Meinung vertreten, dass das BVerfG sich damit den Weg zu einer analogen Anwendung der Normenkontrolle von EG-Verordnungen nach Art. 100 Abs. 1 GG verschafft hat.<sup>131</sup> Schließlich werden in der Bananenmarkt-Entscheidung die Vorlagefragen für unzulässig erklärt, „*wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des EuGH nach Ergehen der Solange II-Entscheidung unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei*“<sup>132</sup>. Darüber hinaus bedarf ein Normenkontrollverfahren zuvor des Vorlagebeschlusses des EuGH i. S. v. Art. 234 EG, woraus das nationale Gericht auf eine Kollision zwischen der vom EuGH gegebenen Auslegung und der Grundrechte des Grundgesetzes stößt<sup>133</sup>, wie das BVerfG selbst in der gefestigten Rechtsprechung feststellt.

Daher ist festzuhalten, dass eine Vorgehensweise einzelner Personen oder Organisationen gegen die Verhängung von finanziellen Sanktionen aufgrund einer Vorlagefrage i. S. v. Art. 100 Abs. 1 GG vor dem BVerfG nicht denkbar ist.

### 2. Die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG ist ein verfassungsgerichtlicher Rechtsweg eröffnet, wenn der Betroffene behauptet, durch öffentliche Gewalt in seinen Grundrechten verletzt zu sein. In diesem Zusammenhang kommen für die UN-Sanktionsbetroffenen die Verletzung des Rechts auf Eigentum i. S. v. Art. 14 GG sowie des Rechts auf rechtliches Gehör gemäß Art. 103 Abs. 1 GG in Betracht. Dabei stellt sich jedoch die Frage, inwieweit die EG-Verordnung einen Überprüfungsgegenstand im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens i. S. v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a bilden kann.<sup>134</sup>

#### a) Verfahrensgegenstand

Nach dem Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfG können als Verfahrensgegenstand einer Verfassungsbeschwerde nur Akte öffentlicher Gewalt angenommen sein, nämlich Akte der Exekutive, der Judikative und der Legislative<sup>135</sup>. Dabei ist in der Literatur die Einbe-

<sup>123</sup> Maunz, in: Maunz/Düring, GG, Art. 100, Rn. 7.

<sup>124</sup> Gellerman, in: Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, S. 632; Wahl, Rechtsschutz, S. 231.

<sup>125</sup> Wahl, Rechtsschutz, S. 232.

<sup>126</sup> a.a.O., S. 232.

<sup>127</sup> Gellerman, in: Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, S. 633.

<sup>128</sup> BVerfG, NJW 1987, 577 (582).

<sup>129</sup> Maunz, in: Maunz/Düring, GG, Art. 100, Rn. 23.

<sup>130</sup> BVerfG, NJW 1993, 3047 (3049).

<sup>131</sup> Gellerman, in: Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, S. 634.

<sup>132</sup> BVerfG, NJW 2000, 3124 (3125).

<sup>133</sup> Kraus, Dieter, in: Grote/Maruhn, EMRK/GG: Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, 2006, S. 109, Rn. 29.

<sup>134</sup> Wahl, Rechtsschutz, S. 234.

<sup>135</sup> Schmidt, Rolf, Grundrechte: sowie Grundzüge der Verfas-

ziehung des sekundären Gemeinschaftsrechts in den Prüfungsgegenstand i. S. v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG sehr umstritten.

Nach einer Mindermeinung<sup>136</sup> ist eine Verfassungsbeschwerde allein gegen EG-Verordnungen nicht möglich, sofern es sich nach der „formalen Qualifikation des den Rechtsakt erlassenden Organs“ nicht um Akte der deutschen öffentlichen Gewalt handelt. Darüber hinaus wird nach dieser Ansicht weiter ausgeführt, dass kein praktisches Bedürfnis besteht, gegen einen sekundären Gemeinschaftsakt vor dem BVerfG vorzugehen, wenn die Möglichkeit offensteht, eine Verfassungsbeschwerde gegen den die Gemeinschaftsnorm durchsetzenden oder vollziehenden nationalen Rechtsakt zu erheben.

Demgegenüber wird vorgebracht, dass solch eine Vorgehensweise die Prüfungsmöglichkeit der sekundären Rechtsakte – die keiner Umsetzung auf der nationalen Ebene bedürfen – raubt und damit dem Sinn und Zweck der Verfassungsbeschwerde widerspricht, die als ein „*dem Staatsbürger eingeräumter außerordentlicher Rechtsbehelf, mit dem er Eingriffe der öffentlichen Gewalt in seine Grundrechte abwehren kann*“, beschrieben ist.<sup>137</sup> In diesen Zusammenhang erbringt die Rechtsprechung des BVerfG einen schwerwiegenden Beitrag zur Festigung der Überprüfbarkeit von EG-Verordnungen durch das BVerfG. Dementsprechend hat das BVerfG mit seinem Maastricht-Urteil seine Zuständigkeit über Gemeinschaftsrechtsakte erstreckt, die Grundrechtsberechtigte in Deutschland betreffen und somit die Grundrechtsschutzgewährleistung durch das BVerfG berühren.<sup>138</sup> Damit sind alle Gemeinschaftsrechtsakte gemeint, die ohne einen nationalen Umsetzungsakt unmittelbar in der innerstaatlichen Rechtsordnung wirken, vor allem EG-Verordnungen, die sich gegen Individuen richten<sup>139</sup>, da es letztendlich auf den Ort und nicht auf den Urheber des erlassenen Aktes ankommt<sup>140</sup>. Daraus folgt, dass die EG-Verordnungen unmittelbar mit einer Verfassungsbeschwerde angreifbar sind.<sup>141</sup>

Dabei verkennt das BVerfG keinesfalls die Jurisdiktionskompetenz der Gemeinschaftsgerichte bezüglich der Gültigkeitskontrolle der sekundären

Gemeinschaftsnormen<sup>142</sup>, die auch den Integrationsermächtigungen i. S. v. Art. 23 und Art. 24 GG entgegenstehen würden<sup>143</sup>, sondern bezieht sich nur auf die Anwendbarkeit des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts im deutschen Gebiet.<sup>144</sup>

Demnach besteht die Möglichkeit für die UN-Sanktionsadressaten, im Falle eines fehlenden Rechtsschutzes auf der EU-Ebene die UN-Sanktionen umsetzenden Verordnungen bzw. VO Nr. 881/2002 beim BVerfG anzufechten, wenn einer der vom BVerfG festgestellten Vorbehalte vorhanden ist.

### b) Begründung der Zuständigkeit

Mit seiner ständigen Rechtsprechung hat das BVerfG in Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 1 GG einige Vorbehalte bezüglich der Ausübung seiner verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsgewalt gegenüber EG-Verordnungen entwickelt und beibehalten.

#### aa) „Ausbrechende Rechtsakte“

Zwar hat der EuGH im Kadi-Urteil die Kompetenzüberschreitung der EG-Organen beim Erlass der Verordnung 881/2002 mit Einbeziehung der Art. 60, 301 EG i. V. m. Art. 308 EG verneint, von großem Interesse für die vorliegende Arbeit ist aber die Untersuchung des Zuständigkeitsvorbehalts des BVerfG: „ausbrechende Rechtsakte“. In seiner Maastricht-Entscheidung hat sich das BVerfG für die Überprüfung der Haltung der Gemeinschaftsorgane an die ihnen von den Mitgliedstaaten bzw. der Bundesrepublik Deutschland übertragenen Hoheitsrechte beim Erlass von Gemeinschaftsrechtsakten zuständig erklärt. Dabei wurde festgestellt, dass das *ultra-vires*-Handeln der EG-Organen bei der Ausübung ihrer Legislativkompetenz einen ausbrechenden Rechtsakt darstelle, der nach Art. 23 Abs. 1 GG – der die Übertragung von Hoheitsrechten an die Gemeinschaft regelt – innerstaatlich nicht angewandt werden dürfe.<sup>145</sup>

Darüber hinaus dürfe die Europäische Union die Bestandsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG bzw. der „in den Art. 1 und 20 niedergelegte Grundsätze“ unberührt lassen.<sup>146</sup> In dieser Hinsicht hält es das BVerfG für möglich seine Kompetenz nur auszuüben, wenn eine erhebliche Zuständigkeitsüberschreitung i. S. v. Art. 23 Abs. 1 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG vorliegt.

Demzufolge sei für die von den „smart sanctions“ Betroffenen eine Überprüfung der Kompe-

sungsbeschwerde, 2008, S. 407.

<sup>136</sup> a.a.O. S. 635 ff.

<sup>137</sup> *Wahl*, Rechtsschutz, S. 235.

<sup>138</sup> *Kraus*, in: Grote/Marauhn, EMRK/GG, S. 109, Rn. 28.

<sup>139</sup> *Wahl*, Rechtsschutz, S. 236.

<sup>140</sup> a.a.O., S. 236; *Gellermann*, in: Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, S. 635.

<sup>141</sup> *Sauer, Heiko*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen: die Entwicklung eines Modells zur Lösung von Konflikten zwischen Gerichten unterschiedlicher Ebenen in vernetzten Rechtsordnungen, 2008, S. 291.

<sup>142</sup> *Wahl*, Rechtsschutz, S. 237 f; *Gellermann*, in: Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, S. 633 f.

<sup>143</sup> *Sauer*, Jurisdiktionskonflikte, S. 173.

<sup>144</sup> *Wahl*, Rechtsschutz, S. 237 f; *Gellermann*, in: Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, S. 633 f.

<sup>145</sup> *Wahl*, Rechtsschutz, S. 240 ff.

<sup>146</sup> *Scholz*, in: Maunz/Düring, Grundgesetz, Art. 23, Rn. 87 ff.



tenzkonformität der strittigen Verordnung auch bei der Annahme einer Zuständigkeitsüberschreitung von EG-Organen unmöglich, sobald dadurch der vom Art. 1 Abs. 2 GG gewährleistete menschenrechtliche Mindeststandard – der sich nicht über die Eigentumsgarantie und den Anspruch auf rechtliches Gehör erstreckt<sup>147</sup> – ohnehin unantastbar bleiben soll.

#### **bb) Wahrung des Grundrechtsschutzes**

Die Haltung und Sicherstellung des Grundrechtsstandards hat das BVerfG schon in seine Solange-Rechtsprechung mit einbezogen, indem es die Überprüfung von Gemeinschaftsrechtsakten am Maßstab des Grundgesetzes wahrgenommen hat: erst „solange“ ein dem Grundgesetz adäquater Grundrechtsschutz auf der Gemeinschaftsebene fehlt, und später, etwas abgeschwächt, „solange“ ein dem Grundgesetz gleich achtender Grundrechtsschutz nicht gewährleistet ist.<sup>148</sup> Der in der Solange-II-Entscheidung festgestellte Grundrechtsmaßstab wurde in den weiteren Beschlüssen vom BVerfG durchgesetzt und stellte damit einen Meilenstein für die verfassungsgerichtliche Judikatur dar.

Demzufolge heißt es in den Maastricht- und Bananenmarkt-Entscheidungen, dass eine Verfassungsbeschwerde i. S. v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG unzulässig ist „solange“ nicht dargelegt werden kann, „dass die europäische Rechtsentwicklung nach Ergehen der Solange II-Entscheidung unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei“.<sup>149</sup> In dieser Hinsicht wurde in der Literatur die Meinung vertreten, dass die in der Bananenmarkt-Entscheidung festgelegten Anforderungen bezüglich der Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde, in der der Betroffene die Verletzung seiner Grundrechte durch die Gemeinschaftsrechtsakte geltend macht, zu hoch gesetzt sind, sodass sie die Einreichung derartiger Verfassungsbeschwerden vor dem BVerfG fast unmöglich machen.<sup>150</sup>

Darüber hinaus ist in der Literatur höchst umstritten, ob das BVerfG die Begründung des unabdingbaren Grundrechtsschutzes im Einzelfall oder allgemein betrachtet.

Nach einer Mindermeinung kann der Grundrechtsschutz nicht auf die generelle Gewährleistung bezogen werden, da der Individualrechtsschutz nicht anhand der Häufigkeit gleichartiger Grundrechts-

verletzungen gewährt sein soll. Vielmehr ist eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Grundrechtsverletzungen im Allgemeinen, und durch das sekundäre Gemeinschaftsrecht im Besonderen, nur in den Einzelfällen möglich, bei denen das Gericht seine Zuständigkeit nicht in abstrakt-genereller Form ausübt.<sup>151</sup> Außerdem ist die Annahme einer generellen Gewährleistung des unabdingbaren Grundrechtsschutzes schon wegen der fehlenden Praktikabilität nicht denkbar.<sup>152</sup>

Demgegenüber geht ein Teil der Literatur von dem Kriterium der generellen Gewährleistung bei der Begründung des unabdingbaren Grundrechtsschutz aus. Dabei wird auf die Bananenmarkt-Entscheidung hingewiesen, wonach eine Verfassungsbeschwerde zulässig ist, wenn der unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist.<sup>153</sup>

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass, obwohl die gemeinschaftliche Sicherstellung des Grundrechtsschutzes wesentliche Fortschritte aufweist, die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde seitens der von intelligenten Sanktionen betroffenen Personen nur dann denkbar ist, wenn der europäische Grundrechtsstandard unter das vom „Solange II“ festgestellte Niveau vom BVerfG einzelfallbezogen – in Abweichung zu seinem Bananenmarkt-Beschluss – und als abgesunken betrachtet wäre. So weit lässt sich solch eine Missachtung aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs derzeit nicht erkennen und damit entfallende jeglicher Grundrechtsschutz der UN-Sanktionsbetroffenen vor dem BVerfG.

### **3. Zwischenergebnis**

Zwar hat das BVerfG eine Vorlagefrage i. S. v. Art. 100 Abs. 1 GG sowie eine Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG wegen der Grundrechtsverletzungen durch sekundäres Gemeinschaftsrecht für unzulässig erklärt, eine geringe Möglichkeit für die Taliban-Sanktionsadressaten, die Verletzung ihrer Rechte auf Eigentum und gerichtliches Gehör mittels verfassungsgerichtlichem Rechtsweg geltend zu machen hätte bestanden, wäre der EuGH der Auffassung des EuG gefolgt und hätte damit die Grundrechtsverletzungen verneint. Somit wäre dem BVerfG der Anlass gegeben, den europäischen Grundrechtsstandard an dem vom Solange-II-Beschluss festgestellten Standard zu prüfen. Da aber das BVerfG mit seiner Bananenmarkt-Entscheidung seine Überprü-

<sup>147</sup> Herdegen, in: Maunz/Düring, Art. 79, Rn. 111 ff.

<sup>148</sup> Schlaich, Klaus/Korioth, Stefan, Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 2007, S. 200; Kraus, in: Grote/Marauhn, EMRK/GG, S. 109 ff., Rn. 29 ff.; Wahl, Rechtsschutz, S. 251 f.

<sup>149</sup> a.a.O., S. 251 f.

<sup>150</sup> a.a.O. S. 252; Kraus, in: Grote/Marauhn, EMRK/GG, S. 111, Rn. 32.

<sup>151</sup> Wahl, Rechtsschutz, S. 254.

<sup>152</sup> Näher dazu Wahl, Rechtsschutz, S. 254 f.

<sup>153</sup> Nikolaysen, Gert/Nowak, Carsten, Teilrückzug des BVerfG aus der Kontrolle der Rechtmäßigkeit gemeinschaftlicher Rechtsakte: Neuere Entwicklungen und Perspektiven, in: NJW 2001, S. 1235.

funktionskompetenz von sekundären Gemeinschaftsrechtsakten faktisch aufgegeben hat, lässt sich eine Sicherstellung des Individualrechtsschutzes gegen finanzielle UN-Sicherheitsratsresolutionen durch das BVerfG soweit nicht erkennen.

### C. FAZIT

Mit der zunehmenden Gefährdung des Friedens durch die grenzüberschreitenden Terroranschläge nimmt der UN-Sicherheitsrat seine Aufgabe als Garant des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sehr ernst, sodass der Kampf gegen den Terrorismus zu einem absoluten Ziel der Völkergemeinschaft gemacht wird, in welchem den Terrorismusverdächtigen ohne jegliche Rücksicht unangemessene Beschränkungen der Grundrechte auferlegt werden. Dabei soll die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen Kohärenz, Rechtmäßigkeit und Effektivität des kollektiven Sicherheitssystems grundsätzlich der multilateralen bzw. UN-Ebene zukommen. Sofern aber die UN-Sanktionsregime mangels einer Gewährleistung von Rechtsschutz durch ein unabhängiges Gremium eine unmittelbare „Gefangenschaft“ für den Grundrechtsschutz verkörpern – trotz der gewissen Bindung an die Menschenrechtsstandards – lässt sich diese Ausglei- chung und deren Wahrung auf der Gemeinschaftsebene durch die Judikatur der Gemeinschaftsgerichte besser sicherstellen.

Insofern wurde mit der EuGH-Entscheidung in der Rechtssache Kadi eine Wiederherstellung der „international rule of law“ erreicht, indem aufgrund der Autonomie der Gemeinschaftsrechtsordnung

und der Verfassungsgarantie von Grundrechten i. S. v. Art. 6 Abs. 1 EU der Rechtsschutzweg für die UN-Sanktionsbetroffenen geöffnet wurde. Damit hat der Gerichtshof ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit zur Wahrung der uniformen Beachtung des Völkerrechts und der Bewahrung der Kohärenz von Gemeinschaftsrechtsordnung, sowie zwischen dem Erfordernis zur effektiven Terrorismusbekämpfung und dem Grundrechtsschutz festgestellt.<sup>154</sup>

Darüber hinaus hat der Gerichtshof durch die Inanspruchnahme der grundrechtlichen Kontrollkompetenz in seiner Kadi-Entscheidung erhebliche Rechtsprechungskonflikte im Verhältnis zu den nationalen Verfassungsgerichten, insbesondere dem deutschen Bundesverfassungsgericht vermieden, die als Garant der „rule of law“ bzw. Gewährleistung des Rechtsschutzes gelten. In diesem Zusammenhang stellt die EuGH-Entscheidung in der Rechtssache Kadi einen Meilenstein für die Durchsetzung der Rechtsschutzbelange der UN-Sanktionsbetroffenen dar.

Daher bleibt festzuhalten, dass der einzige Rechtsschutzweg für die Geltendmachung der Verletzungen von Grundrechten durch „smart sanctions“, vor allem der Rechte auf Achtung des Eigentums, rechtliches Gehör sowie auf eine effektive gerichtliche Kontrolle, zu dem Gemeinschaftsrichter führt, der die Rechtskontrollmäßigkeit der die UN-Sanktionsresolutionen umsetzenden Verordnungen im Rahmen der Nichtigkeitsklage i. S. v. Art. 230 EG überprüft.

**Copyright© Eugenia GONCEAROVA, 2010.**

<sup>154</sup> Harpaz, *European Foreign Affairs Review* 2009, S. 88.

## ELABORAREA ACTULUI JURISDIȚIONAL INTERNAȚIONAL

*Diana SÂRCU\**

### РАЗРАБОТКА АКТА МЕЖДУНАРОДНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

*Под актом международной юрисдикции понимается вынесенный международным судом заключительный акт или эпилог, являющийся результатом анализа всех обстоятельств дела, фактических и юридических, после того как были исчерпаны все этапы международной процедуры. Как правило, юрисдикционная процедура зависит от специфики каждого судебного органа. Она регулируется уставом международной юрисдикции и внутренним регламентом. В основном, международная юрисдикция включает в себя обычное судебное разбирательство по существу, и может прибегнуть к дополнительным процедурам. Только после завершения стадии разбирательства, т.е. после тщательного и всестороннего анализа всех материалов, представленных сторонами, анализа доказательств, слушания сторон и других участников процесса, международный трибунал удаляется на совещание для обсуждения и вынесения решения. Принятое им решение впоследствии придаётся публичной огласке. Обсуждения по вынесению судебного решения являются закрытыми и протекают согласно специально установленным правилам, характерными для каждого трибунала в отдельности. Их цель – предоставление каждому судьи возможности непосредственно участвовать в принятии коллективного решения суда. Судебные решения, как правило, принимаются большинством голосов, в случае равенства голосов, голос председательствующего имеет преимущественную силу. Поскольку решения принимаются большинством голосов (а иногда, в соответствии с Уставом суда, абсолютным большинством голосов), этого достичь достаточно сложно, особенно, если суд состоит из большого числа членов. Красноречивым примером можно считать Международный суд ООН, регламент которого включает комплексные правила, дополненные практическими директивами. Учитывая, что суды, как правило, не назначают специального докладчика по выносимому решению, разработка акта из-за возросшей сложности ведения переговоров, чаще всего испытывает большие трудности.*

### THE ELABORATION OF THE INTERNATIONAL JURISDICTIONAL ACT

*International jurisdictional act is defined as the final act or the epilogue of an international trial, being concluded on a relevant and complete analysis of all matters of facts and law of the case after having gone through all stages of international procedure. Basically, the jurisdictional procedure varies depending on each jurisdiction separately. It is governed by the constitutive act of the jurisdiction and its internal regulation. Normally an international jurisdiction has at its disposal ordinary court proceedings, and may use incident procedures. Only when the trial phase has been exhausted, it means after thoroughly and multilateral examination of all materials presented by the parties, evaluating the evidence, hearing the parties and other participants in the process, the international tribunal goes in the deliberation chamber and adopts a decision which then is made public by its announcement. Deliberations are secret and subject to rules specific to each court, assigned to issue a legal statement. Their goal is to provide each judge a possibility to contribute directly to the process of adoption of the court's collective opinion. Usually the court decisions are taken by majority votes and in case of parity the President's vote shall prevail. Since the decisions are taken by the majority (and sometimes under the tribunal statute, by an absolute majority), this result can be achieved with difficulty particularly when this court is composed of a large number of members. An eloquent example is the International Court of Justice, whose regulation involves complex rules, supplemented in this respect by a resolution of its internal practice. Taking into account that, generally, the courts*

\* *Diana SÂRCU* – doctor în drept, conferențiar universitar, Catedra drept internațional și drept al relațiilor economice externe, Facultatea de drept, USM.

*do not appoint a reporter of the draft decision – the latter, even emended by the members of the panel, being a single reference – the drafting of an act often covers a difficult distance through complex negotiations of an increased complexity.*

Un act jurisdicțional internațional este hotărârea judecătorească investită cu putere executorie ce conține o dispoziție autoritară finală referitoare la aplicarea normelor de drept internațional în cazul unui raport juridic concret, prin care se pune capăt unei situații litigioase. Prin urmare, activitatea unei jurisdicții internaționale pune de cele mai dese ori în discuție o problemă de drept internațional determinată de un fapt generator de efecte juridice, judecătorul internațional fiind chemat de a ajunge la soluția finală, evaluând faptele și dându-le calificarea juridică corespunzătoare. Aceste calificări sunt reflectate în actul jurisdicțional internațional, care se întemeiază pe constatările instanței internaționale cu privire la unele chestiuni de fapt sau de drept. Astfel, actul jurisdicțional internațional este definit ca fiind actul final sau epilogul judecății internaționale, fiind concluzia asupra analizei pertinente și complete a tuturor elementelor de fapt și de drept ale cauzei după parcurgerea tuturor fazelor procedurii internaționale.

În principiu, procedura jurisdicțională variază în dependență de fiecare jurisdicție în parte. Ea este reglementată de actul constitutiv al jurisdicției și de regulamentul său interior. Cu toate acestea, jurisdicțiile pot fi grupate în 4 categorii principale, cărora le este specifică o procedură similară: arbitrajul internațional, jurisdicția internațională care are competența examinării sesizărilor individuale, jurisdicția interstatală și jurisdicția internațională penală.

În mod normal, o jurisdicție internațională dispune de o procedură ordinară a instanței (asupra fondului) și poate recurge la proceduri incidente. În sens clasic, actul jurisdicțional internațional este cel care pune capăt procedurii ordinare. Cu toate acestea, prin acte jurisdicționale curțile internaționale realizează acțiuni procesuale în cadrul *procedurilor incidente*. Acestea sunt complementare procedurii de bază și, în mare măsură, contribuie fie la buna ei derulare, fie la menținerea unei ordini juridice provizorii până la decizia finală.

Procedura ordinară presupune câteva etape, în mare parte inspirate din procedura internă: introducerea în instanță, duelul jurisdicțional și adoptarea hotărârii. Astfel, actul jurisdicțional este elaborat numai după epuizarea fazei de judecată, adică după examinarea minuțioasă și multilaterală a tuturor materialelor prezentate de părți, aprecierea probelor, audierea părților și celorlalți participanți

la proces. Tribunalul se retrage în camera de consfătuire pentru deliberare.

Deliberările sunt secrete și supuse unor reguli specifice fiecărui tribunal, destinate să degajeze un enunț legal. Scopul lor este de a oferi fiecărui judecător posibilitatea să contribuie direct la procesul adoptării opiniei colegiale a tribunalului internațional, în care fiecare participant își exprimă punctul de vedere cu privire la toate aspectele dezbătute, precum și la soluția ce urmează a se adopta în rezolvarea cauzei.

Întrucât deciziile sunt luate cu majoritate (și uneori, potrivit statutului tribunalului, cu majoritate absolută), acest rezultat poate fi atins cu dificultate, în special atunci când acest tribunal este compus dintr-un număr mare de membri, cum este în cazul Curții Internaționale de Justiție (CIJ), al cărei Regulament<sup>1</sup> comportă reguli complexe, completate la acest capitol printr-o rezoluție asupra practicii sale interne<sup>2</sup>. Dat fiind faptul că, de regulă, tribunalele nu desemnează un raportor al proiectului deciziei, elaborarea actului, deseori, urmărește o cale anevoioasă din cauza unor multiple negocieri de o complexitate sporită.<sup>3</sup>

Până la deliberarea propriu-zisă, jurisdicțiile internaționale mai cunosc practica așa-numitor note scrise, prin intermediul cărora judecătorii fac un schimb de opinii asupra unor soluții provizorii<sup>4</sup>. După examinarea notelor scrise, urmează deliberarea propriu-zisă. În cazul CIJ, judecătorii rezumă deliberările pe parcursul mai multor întâlniri. În cadrul acestora, judecătorii își exprimă punctele de vedere oral și, de obicei, în ordinea inversă a vârstei, de exemplu, încep judecătorii *ad-hoc* și concluzionează vicepreședintele și președintele. Aceștia răspund întrebărilor pe care colegii lor le-ar putea pune. Felul deciziei care urmează a se pronunța

<sup>1</sup> Regulamentul Curții Internaționale de Justiție din 14 aprilie 1978, ultimele amendamente din 29 septembrie 2005, publicat pe <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=3&p3=0>.

<sup>2</sup> Rezoluția cu privire la practica internă a Curții Internaționale de Justiție în materie judiciară, adoptată la 12 aprilie 1976, publicată pe <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=5&p3=2>.

<sup>3</sup> Combacau J, Sur S. *Droit international public*. – Paris: MONTCHRESTIEN, 3-e ed., 1997, p. 599.

<sup>4</sup> A se vedea Rezoluția Tribunalului Internațional pentru Dreptul Mării asupra practicii interne în materie judiciară, adoptată la 31 octombrie 1997, cu ultimele modificări din 27 aprilie 2005, publicată pe [http://www.itlos.org/start2\\_fr.html](http://www.itlos.org/start2_fr.html) ; Rezoluția C.I.J. precitată.

și alcătuirea viitoarei majorități pot fi de acum intuite, dar nici un vot nu se va înregistra formal. În baza opiniilor exprimate în timpul deliberărilor și în notele scrise CIJ desemnează un Comitet de redactare, compus din 3 membri: doi aleși cu majoritate absolută și prin vot secret dintre judecătorii ale căror expuneri orale și note s-au adevărit cele mai apropiate de opinia majorității.<sup>5</sup> Președintele Curții prezidează *ex officio* Comitetul de redactare, sau de către vicepreședinte în cazul în care președintele împărtășește opinia majorității. În cazul în care și vicepreședintele susține opinia minoritară, judecătorul cu cea mai mare vechime în funcție, ales prin vot secret din rândul membrilor permanenți ai Curții, va prezida ședințele acestuia. Comitetul de redactare elaborează un proiect preliminar al hotărârii, asupra căruia fiecare judecător poate înainta propuneri redactate în scris. Proiectul este supus dezbaterii în cadrul mai multor ședințe secrete ale Curții.<sup>6</sup>

Un comitet similar, compus din 5 membri, este constituit și de către Tribunalul Internațional pentru Dreptul Mării (TIDM) după aceleași principii.<sup>7</sup>

De asemenea, membrii unei jurisdicții internaționale dispun fiecare, dacă statutul le permite, de facultatea de a formula și anexa la hotărâre o expunere succintă a propriilor idei prin care aceștia își prezintă rațiunile ce i-au determinat să nu concorde asupra dispozitivului („opinie disidentă”, care nu este decât parțială dacă aceștia au fost în minoritate asupra unor anumite întrebări), sau ce i-au determinat, fiind întru totul de acord cu dispozitivul, să ajungă la un raționament întemeiat pe motive diferite („opinie individuală”).<sup>8</sup>

Astfel, opiniile judecătorilor pot îmbrăca mai multe forme:

- opinia separată disidentă arată motivele pentru care judecătorul nu este de acord cu decizia tribunalului, de exemplu cu motivarea deciziei, și, în consecință, el a votat împotriva hotărârii în întregime, făcând parte din judecătorii care au votat contra;

- opinia parțial disidentă arată motivele pentru care judecătorul nu este de acord într-unul sau mai multe puncte cu decizia tribunalului, votând împotriva unor aspecte pe care el le considera a fi de maximă importanță, de exemplu în cazul hotărârii Curții Europene a Drepturilor Omului *Ilașcu ș.a. contra Moldovei și Rusiei*<sup>9</sup>;

- opinia separată concordată este redactată de judecătorul care a votat pentru luarea deciziei finale, dar care consideră că opinia sa este în dezacord cu toate sau o parte din motivele tribunalului, sau care a fost condus spre a vota în acest fel de o metodă de a raționa diferit sau alte motive; astfel, poate să existe o opinie separată, deși decizia tribunalului a fost luată în unanimitate, de exemplu, în cazurile *Minquiers și Ecrehos* și *Acțiuni armate la graniță* (Nicaragua v. Honduras) aduse în fața CIJ.

- declarația este, de obicei, o scurtă indicație care ne arată dacă există concordanță sau discordanță.<sup>10</sup>

Opiniile separate concordate se enumeră înaintea opiniilor discordante și, la rândul lor, acestea se aranjează în funcție de vârsta autorilor lor. Declarația se plasează înaintea opiniilor. Autorii opiniilor și declarațiilor le semnează în originalul hotărârii. Este considerat general valabil ca ele să se refere la problemele acceptate de majoritate.<sup>11</sup>

Posibilitatea oferită fiecărui judecător de a-și expune opinia personală, fie că este conformă cu hotărârea sau nu, deseori îi șochează pe juriștii de formație latină, foarte atașați de principiul secretului deliberărilor. Însă, posibilitatea de a exprima o opinie separată este mai mult o expresie a independenței judecătorilor decât o adevărată atingere la secretul deliberării. De fapt, opinia personală niciodată nu este prezentată cu scopul de a revela ce s-a spus în timpul dezbaterilor privind o problemă sau alta, ci numai pentru a propune o soluție personală.<sup>12</sup>

Cu toate acestea, opiniile separate nu pot fi formulate vizavi de oricare decizie finală. În acest sens, potrivit art. 56 alin. 1 din Regulamentul Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO)<sup>13</sup>, decizia unei camere sau eventual a Marii Camere a CEDO cu privire la admisibilitatea unei cereri indică doar faptul dacă este adoptată cu unanimitatea sau majoritatea membrilor săi, fără ca ei să poată formula opinii disidente sau concordate.

De fapt, instituția opiniilor separate este una esențială pentru oferirea posibilității judecătorilor de a-și argumenta votul. Curtea Internațională de Justiție sublinia în numeroase ocazii că există o legătură indisolubilă între hotărâre și oricare opinie separată a judecătorilor, fie aceasta concordantă

<sup>5</sup> Art. 6 din Rezoluția C.I.J. precitată.

<sup>6</sup> Peter H. F. Bekker. *Commentaries on World Court Decisions (1987-1996)*. – Hague/London/New York: Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 21-22.

<sup>7</sup> Art. 6 din Rezoluția T.I.D.M. precitată.

<sup>8</sup> Jean Combacau, Serge Sur, *op. cit.*, p. 599.

<sup>9</sup> Publicată pe <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessi onId=60250583&skin=hudoc-fr&action=request>

<sup>10</sup> Voican M., Burdescu R., Mocuța Gh. *Curți internaționale de justiție*. – București: All Beck, 2000, p. 182.

<sup>11</sup> Idem, p. 183.

<sup>12</sup> Jean-Loup Charrier, Andrei Chiriac. *Codul Convenției Europene a Drepturilor Omului*. Trad. din lb. fr.: Andrei Chiriac – Chișinău: „Balacron” SRL, 2008, p. 594.

<sup>13</sup> Regulamentul Curții Europene a Drepturilor Omului, în vigoare din 1 iunie 2010, publicat pe [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1062FEFB-C901-4155-A74F-987F908B026F/0/ReglementdelaCour\\_Juin2010.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1062FEFB-C901-4155-A74F-987F908B026F/0/ReglementdelaCour_Juin2010.pdf).

sau disidentă. În cazurile cu o complexitate sporită ca acelea cu care se confruntă CIJ, CEDO, în care paragrafele dispozitivului hotărârii se împart uneori în mai multe probleme, legate totuși între ele, pentru care, separat, s-a votat câte o dată, un vot pentru, sau împotriva unui judecător are o importanță enormă asupra puterii acestui judecător, de a întocmi o opinie concordată sau disidentă. Aceste opinii nu numai că pot pune la îndoială și influența hotărârea finală, dar și motivarea hotărârii, așa cum este ea revizuită la sfârșit, când se iau în considerare toate opiniile exprimate și față de care nu se poate niciodată să se facă abstracție.

Doi sau mai mulți membri ai tribunalului internațional pot să se alătore și să redacteze împreună o opinie comună. Declarațiile și opiniile sunt tipărite la finalul fiecărei hotărâri în limba originală, împreună cu traducerea efectuată de grefier. Hotărârile C.I.J. numără în mediu 6 opinii separate și ocupă un volum de aproximativ 100 de pagini, în fiecare limbă, deși s-a înregistrat și un total de 13 – cele mai multe fiind în cazul următoarelor procese: *Africa de Sud-Vest* – 454 de pagini și de zece ori mai mult decât însăși hotărârea pronunțată, *Activități militare și paramilitare în și contra Nicaragua* – 450 de pagini și de trei ori mai mult decât hotărârea pronunțată.<sup>14</sup>

Hotărârea CIJ este întocmită în două limbi, în engleză și în franceză, pe pagini alăturate, întinderea obișnuită fiind de 50 de pagini în fiecare dintre cele două limbi (minimum înregistrat până acum este de 15<sup>15</sup>, iar maximumul de 537<sup>16</sup>). Ca stil, Curtea încearcă să păstreze explicațiile pe cât de simplu permite natura lucrurilor. Potrivit practicii judiciare internaționale, Curtea încearcă să evite cuvintele și expresiile care sunt prea mult legate de un anumit sistem de drept. Versiunea autentică este tipărită pe pagina din stânga. Hotărârea poartă data oficială a zilei în care este pronunțată. Spre deosebire de practica tribunalelor arbitrale internaționale, pronunțarea unei hotărâri de către CIJ este făcută cu maximum de publicitate. Se face în ședința publică ținută în Marele Hol al Justiției din Palatul Păcii de la Haga. Acei judecători care au participat la vot sunt prezenți, cu excepția cazului în care motive foarte serioase îi împiedică. Un număr de nouă judecători trebuie întrunit de fiecare dată. Președintele citește hotărârea fără sumarul format al procedurilor, într-una din cele două limbi oficiale ale Curții. În timp

ce el citește, agenții părților au la îndemână câte o copie a hotărârii semnată de Președinte și Grefier și care poartă sigiliul Curții. În anumite situații, din cauza întinderii hotărârii, Președintele nu o citește în întregime. În aceste cazuri, el indică pasajele care au fost omise și le face un scurt rezumat. În câteva săptămâni, în general, hotărârea se publică într-o formă tipărită într-un fascicul din Culegerea de Hotărâri, Avize Consultative și Ordine care se expediază de către grefier, guvernelor statelor care au dreptul să apară în fața Curții și este pus în vânzare publicului larg.

Cât privește hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului, aceasta, de asemenea, este semnată de președintele Curții și de grefier și este citită în ședință publică și comunicată Comitetului Miniștrilor, fiecărei părți în parte, terților și oricărei alte persoane interesate.

Art. 44 alin. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului<sup>17</sup> dispune că hotărârea definitivă se publică. În conformitate cu prevederile art. 78 din Regulamentul Curții, hotărârile definitive ale instanței europene sunt publicate în forma considerată oportună, sub autoritatea grefierului, care este responsabil de publicarea culegerii oficiale a jurisdicției europene, culegere ce conține hotărârile și deciziile alese spre a fi publicate, precum și toate documentele pe care președintele Curții consideră util a fi publicate. Așadar, pe de o parte Regulamentul prevede că nu toate hotărârile și deciziile instanței europene sunt publicate în culegerea oficială de decizii și hotărâri CEDO, multe dintre acestea având caracter repetitiv, pe de altă parte, el prevede posibilitatea publicării parțiale a deciziilor și hotărârilor Curții, anume a problemelor importante sau noi, pe care acestea le soluționează.

Publicarea hotărârilor și a deciziilor în culegerea oficială a Curții se face în cele două limbi oficiale ale instanței europene<sup>18</sup>. Precizăm însă că toate deciziile și hotărârile instanței europene se publică pe Internet, în ziua pronunțării lor, pe site-ul Curții. Publicarea pe Internet în ambele limbi oficiale ale Curții – engleză și franceză – este asigurată numai pentru deciziile și hotărârile Marii Camere. Cele ale camerelor se publică în limba de lucru în care au fost adoptate. Numai în măsura în care aceste decizii și hotărâri ale camerelor sunt publicate în culegerea oficială a Curții, aceasta se face în ambele limbi oficiale ale jurisdicției europene.

În ceea ce privește deciziile comitetelor privind

<sup>14</sup> Voican M., Burdescu R., Mocuța Gh. *Op. cit.*, p. 183-184.

<sup>15</sup> Hotărârea CPJI din 12 septembrie 1924 în cauza *Tratatul de Pace de la Neully*.

<sup>16</sup> Hotărârea CIJ din 11 septembrie 1992 în cauza *Disputa asupra frontierei terestre, insulare și maritime* (El Salvador v. Honduras: intervenția Nicaragului).

<sup>17</sup> Adoptată la 4 noiembrie 1950, în vigoare din 3 septembrie 1953, publicată pe <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>.

<sup>18</sup> Art. 57 alin. 2, respectiv art. 76 alin. 2 din Regulament.

admisibilitatea cererilor, până la începutul anului 2002, acestea erau redactate după modelul hotărârilor. De atunci, însă, deciziile sunt prezentate sub forma unei scrisori a grefei redactată în limba reclamantului (hotărârile sunt redactate în engleză și în franceză). Această scrisoare, mult mai scurtă decât deciziile, nu menționează decât elementele esențiale, cum ar fi componența comitetului, numele grefierului, data și o motivare, mai mult sau mai puțin stereotip.

În fine, astăzi, transparența jurisdicțiilor internaționale este asigurată de noile tehnologii, fiecare hotărâre putând fi ușor accesată *via Internet* pe site-ul oficial al jurisdicției. Exemplul cel mai elocvent în acest sens este baza electronică de date *Hudoc* a Curții Europene a Drepturilor Omului<sup>19</sup>.

Analizând mecanismul elaborării și adoptării actului jurisdicțional internațional, putem deduce că anume deliberarea prin funcția și finalitatea sa constituie o etapă distinctă în desfășurarea procedurii contencioase. De reușita procesului de deliberare va depinde adoptarea deciziei definitive care este cel mai de răspundere moment al examinării cauzei de către tribunal, deoarece odată cu aceasta se încearcă a restabili relațiile pașnice între subiecții de drept, în particular, și a ordinii juridice internaționale, în general.

**Copyright©Diana SÂRCU, 2010.**

<sup>19</sup> <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-fr>.

## DREPTUL DE A NU FI URMĂRIT, JUDECAT SAU PEDEPSIT DE MAI MULTE ORI „NON BIS IN IDEM”

*Ivan UNGUREAN\**

### ПРАВО НЕ ПОДВЕРГАТЬСЯ УГОЛОВНОМУ ПРЕСЛЕДОВАНИЮ ИЛИ НАКАЗАНИЮ НЕСКОЛЬКО РАЗ СОГЛАСНО ПРИНЦИПУ ПРАВОСУДИЯ «NOS BIS IDEM»

*Судебная система, а также уголовно-процессуальная и уголовная системы требуют постоянного внесения коррективов, соблюдая при этом высшие стандарты равенства и справедливости в интересах защиты личности, общества и государства от преступлений с тем чтобы каждый совершивший преступление был наказан в меру своей вины и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден. В целях реализации этого требования судебные органы должны соблюдать правовую норму, а также определенные прагматические требования, обеспечивая справедливость судебного разбирательства.*

*Однако законодательство не всегда содержит совершенную нормативно-правовую базу. Даже при внесении изменений в законодательство в целях его большей ясности отметим, что существующие модели в рамках уголовного процесса не справляются с явлениями, которые следует особо контролировать. Для разрешения данной ситуации целесообразно было бы ориентироваться на конвергенцию законодательной системы в применении опыта и институтов, которые предоставляют реальные гарантии.*

### THE RIGHT NOT TO BE PROSECUTED OR PUNISHED SEVERAL TIMES ACCORDING TO THE PRINCIPLE “NOS BIS IDEM”

*Judicial system in general and criminal procedure and penal system, in particular, require continuous adjustments, observing high standards of fairness and justice, in order to protect the individuals, society and State against crimes, in a way that every person who committed an offense shall be punished according to his guilt and no innocent person will be held criminally liable and sentenced. In achieving this requirement, the judiciary must strongly respect the legal rule and certain justified pragmatic requirements of ensuring a fair trial.*

*But since the adopted legislation not always provides a perfect regulatory framework, it becomes clearer that the existing models within the penal process can not face anymore the criminal phenomena which are to be monitored. However, a viable issue in overcoming this situation can be a continuous movement towards a convergence of legal systems by borrowing those institutions and practices that provide effective guarantees in this respect.*

În contextul reformei judiciare și de drept, legislația procesual penală din Republica Moldova cunoaște transformări substanțiale impuse de realitățile sociale și economice, precum și de tendința de ajustare a legislației noționale la acquis-ul comunitar.

Sistemul judiciar, în general, precum și sistemul procesual penal și penal, în special, necesită ajustări continue, respectându-se standarde înalte de echitate și justete în vederea protejării persoanei, societății și statului de infracțiuni, astfel ca orice persoană care

a comis o infracțiune să fie pedepsită potrivit vinovăției sale și nici o persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală și condamnată. În realizarea acestei cerințe, organele judiciare trebuie să respecte vehement norma legală, precum și anumite exigențe pragmatice justificate ale asigurării unui proces echitabil.

Însă, conștienți de faptul că nu întotdeauna legislația oferă un cadru normativ perfect, chiar amendând în acest sens anumite acte legislative, devenind tot mai clar că modelele existente în

\* *Ivan UNGUREAN* – licențiat în drept public, jurist.



cadrul procesului penal nu mai fac față fenomenelor pe care urmează a le controla. Ori, o cauză viabilă în depășirea acestei situații poate fi mișcarea continuă spre o convergență a sistemelor legale prin împrumutarea acelor instituții și practici care oferă garanții reale.

Procesul de convergență și reformare a legislației procesual penale în Republica Moldova, în mod inevitabil, implică studierea cadrului normativ care există în alte țări, în ceea ce privește administrarea eficientă a justiției penale. Aceasta a generat înglobarea în noul Cod de procedură penală a unor instituții sau norme relativ cunoscute practicii și legislației naționale, dar care de mult timp folosite în diferite țări.

Una din instituțiile fundamentale cunoscute încă din dreptul roman, consacrată în dreptul național și cel internațional este principiul „*non bis in idem*”, dreptul de a nu fi urmărit, judecat sau pedepsit de mai multe ori. Literatura de specialitate nu cunoaște o analiză extensivă a acestui principiu și de aceea există o necesitate de a formula teoretic conceptul instituției date.

Actualitatea temei investigate și gradul de studiere a acesteia oferă posibilitate profundă de a analiza doctrinar acest principiu consacrat în dreptul procesual penal și constatarea anumitor norme juridice care vădit contravin legislației Republicii Moldova și Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.

Abordarea pe care o acordă doctrina internațională de specialitate principiului dreptului de a nu fi urmărit, judecat sau pedepsit de mai multe ori, se datorează în mare parte conexiunii acestuia cu laturile social-juridice ce le condiționează legătura reciprocă.

Fundamentând ca model normele pertinente statuate în Pactul internațional al Organizației Națiunilor Unite cu privire la drepturile civile și politice, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217 din 28 iulie 1990 cu privire la aderarea R.S.S. Moldova la Declarația Universală a Drepturilor Omului și ratificarea pactelor internaționale ale drepturilor omului, care prevede în art. 14 paragraful (7) că nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit din pricina unei infracțiuni pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă în conformitate cu legea și cu procedura penală a fiecărei țări. [1, art. 14 parag. 7]

Diferit de normele internaționale statuate în art. 4 din Protocolul nr. 7 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24 iulie 1997 privind ratificarea Conven-

ției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a unor protocoale adiționale la această, care stabilește că nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui stat. [2, art. 4 Protocolul nr. 7]

Abordarea prestabilită în Pactul cu privire la drepturile civile și politice oferă o garanție multilaterală împotriva urmăririi, condamnării unei persoane deja achitată sau condamnată pentru aceeași faptă de jurisdicțiile altui stat, garanție stabilită și de către Convenție doar în cadrul jurisdicției aceluiași stat. În această ordine de idei, paragraful (2) și (3) art. 4 din Protocolul nr. 7 al Convenției prevede că dispozițiile paragrafului (1) nu împiedică redeschiderea procesului, conform legii și procedurii penale a Statului respectiv, dacă fapte noi sau recent descoperite sau un viciu fundamental în cadrul procedurii precedente sunt de natură să afecteze hotărârea pronunțată și nici o derogare de la prezentul articol nu este îngăduită în temeiul art. 15 „Derogarea în caz de stare de urgență” din Convenție, care prevede că, în caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, orice înaltă parte contractantă poate lua măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute de prezenta Convenție, în măsură strictă în care situația o cere și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații care decurg din dreptul internațional.

Instituirea principiului „*non bis in idem*” prevăzut în tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte a constituit o îndatorire a statului, de aceea legiuitorul a ținut cu tot dinadinsul de a îngloba acest principiu fundamental în legislația pertinentă a Republicii Moldova.

În acest context, prin adoptarea Legii nr. 985 din 18 aprilie 2002 privind Codul penal al Republicii Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 104-110, art. 447), în legislația penală națională a fost introdus acest principiu la art. 7 alin. (2) din Codul penal care statuează că nimeni nu poate fi supus de două ori urmăririi penale și pedepsei penale pentru una și aceeași faptă. Totodată, prin adoptarea Legii nr. 122 din 14 martie 2002 privind Codul de procedură penală al Republicii Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 104-110, art. 447), în legislația procesual penală a fost introdus principiul respectiv, la art. 22 din Codul de procedură penală care prevede că nimeni nu poate fi urmărit de organele de urmărire penală, judecat sau pedepsit de instanța judecătorească de mai multe ori pentru aceeași faptă. Scoaterea de

sub urmărire penală sau încetarea urmăririi penale împiedică punerea repetată sub învinuire a aceleiași persoane pentru aceeași faptă, cu excepția cazurilor când fapte noi ori recent descoperite sau un viciu fundamental în cadrul procedurii precedente au afectat hotărârea respectivă. Hotărârea organului de urmărire penală de scoatere a persoanei de sub urmărire penală sau de încetare a urmăririi penale, precum și hotărârea judecătorească definitivă împiedică reluarea urmăririi penale, punerea sub o învinuire mai gravă sau stabilirea unei pedepse mai aspre pentru aceeași persoană pentru aceeași faptă, cu excepția cazurilor când fapte noi ori recent descoperite sau un viciu fundamental în cadrul procedurii precedente au afectat hotărârea pronunțată. [3, art. 447, nr. 104-110, 2003]

Mai mult, în vederea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, precum și respectării principiului menționat mai sus, legiuitorul stabilește anumite garanții procesuale și statuează la punctele 7) și 8) alin. (1) art. 275 din Codul de procedură penală că urmărirea penală nu poate fi pornită, iar dacă a fost pornită, nu poate fi efectuată, și va fi încetată în cazurile în care: în privința unei persoane există o hotărâre judecătorească definitivă în legătură cu aceeași acuzație sau prin care s-a constatat imposibilitatea urmăririi penale pe aceleași temeuri și în privința unei persoane există o hotărâre neanulată de neîncepere a urmăririi penale sau de încetare a urmăririi penale pe aceleași acuzații. În acest sens, art. 287 alin. (4) din Legea menționată mai sus stabilește că, în cazurile în care ordonanțele de încetare a urmăririi penale, clasare a cauzei penale sau de scoatere a persoanei de sub urmărire au fost adoptate legal, reluarea urmăririi penale poate avea loc numai dacă apar fapte noi sau recent descoperite ori un viciu fundamental în cadrul urmăririi precedente au afectat hotărârea respectivă. În cazul descoperirii unui viciu fundamental, urmărirea penală poate fi reluată nu mai târziu de un an de la intrarea în vigoare a ordonanței de încetare a urmăririi penale, clasare a cauzei sau scoatere a persoanei de sub urmărire. [4, art. 275, art. 287]

Prin urmare, efectuând un studiu cognitiv comparativ al principiului statuat la art. 22 din Codul de procedură penală, prin prisma normelor art. 4 din Protocolul nr. 7 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, s-au stabilit anumite condiții cadru de aplicare a acestui principiu în fond.

Pentru a invoca dreptul pe care acesta îl consacără, este necesar ca persoana să fi suferit o condamnare sau să fi fost achitat, ori să se fi dispus încetarea, scoaterea sau clasarea urmăririi pentru fapta

cu privire la care este din nou urmărit sau judecat. Astfel, principiul respectiv nu are în vedere numai o dublă condamnare, ci și o dublă urmărire penală sau administrativă pentru aceleași fapte imputate unei persoane. Textul își găsește aplicație și atunci când o persoană a făcut obiectul unei urmăririi penale sau administrative ce nu a condus la pronunțarea nici unei condamnări, deoarece în materie penală principiul „*non bis in idem*” este aplicabil indiferent dacă cel urmărit a fost sau nu condamnat. De altfel, Curtea a reținut că acest principiu este consacrat în aceeași termeni, în art. 14 paragraful. 7 din Pactul internațional O.N.U. privitor la drepturile civile și politice, precum și în art. 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene care prevede că nimeni nu poate fi judecat sau condamnat pentru o infracțiune pentru care a fost deja achitat sau condamnat în cadrul Uniunii, prin hotărâre judecătorească definitivă, în conformitate cu legea. [5, art. 50]

În Decizia *Zigarella c. Italia* din 3 octombrie 2002, Recueil IX-2002 [6, CEDO], Curtea a statuat că jurisdicțiile italiene au angajat o nouă urmărire penală, datorită ignorării existenței primei urmăririi, dar că au pus capăt celei de-a doua imediat ce au realizat situația astfel creată. Instanța europeană a arătat că este în fața unei situații în care reclamantul a fost urmărit de două ori pentru aceeași infracțiune, pe baza aceluiași fapt, deoarece aceasta se constituia din circumstanțe identice sau din evenimente care sunt esențialmente aceleași, [a se vedea și cauza *Franz Fischer vs. Austria*, 37950/97, § 29, 29 May 2001]. [7, CEDO]

Însă instanța europeană a decis că interdicția rămânerei pe teritoriul Franței, urmare a săvârșirii unei infracțiuni, nu constituie „o acuzație” în materie penală, în sensul paragrafului. 1 art. 4 al Protocolului nr. 7 din Convenție, deoarece condamnarea unui străin la pedeapsa cu închisoarea și la pedeapsa accesorie „a interzicerii rămânerei pe teritoriul național” nu constituie înfrângerea principiului „*non bis in idem*”, înscris în textul studiat. [8, CEDO]

Mai mult, norma prevăzută la paragraful. 1 art. 4 al Protocolului nr. 7 din Convenție nu se opune în situația concursului ideal de infracțiuni, adică atunci când aceleași fapte care au dus la deschiderea unor urmăririi penale să facă obiectul unei proceduri civile sau disciplinare. O decizie în acest sens a luat Curtea de Casație din Franța, în cazul unui notar condamnat penal, apoi destituit ca sancțiune disciplinară, unde pedeapsa pronunțată de judecătorul penal și sancțiunea disciplinară fiind de natură diferită, cumulul acestora nu cădea sub incidența art. 4 din Protocol. [9, p. 550]

De asemenea, o condiție cadru este caracterul definitiv al hotărârii, care stabilește că urmărirea penală sau condamnarea nu mai este posibilă în privința celui ce „a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă”, aceasta înseamnă că prima hotărâre trebuie să fi trecut în puterea lucrului judecat. Altfel spus, atâta vreme cât o hotărâre judecătorească de condamnare sau de achitare poate face obiectul unei căi de atac potrivit normelor procesuale naționale, principiul „*non bis in idem*” nu-și găsește aplicare.

Principiul studiat nu-și găsește aplicare decât în privința jurisdicțiilor aceluiași stat, acesta are o aplicare strict teritorială, ceea ce înseamnă că nu poate fi invocat în cazul urmăririi sau al judecării unei persoane pentru aceeași faptă penală pe teritoriul unor state diferite. Deci, cum a decis Curtea, dispoziția cuprinsă în art. 4 paragraful 1 din Protocolul nr. 7 al Convenției nu garantează respectarea principiului „*non bis in idem*” dacă este vorba de urmăririi penale sau condamnări ale jurisdicțiilor unor state diferite. Desigur, din acest punct de vedere, nu trebuie omis faptul că pot exista tratate bilaterale sau multilaterale încheiate între state, care să prevadă norme de natură a evita urmărirea sau condamnarea aceleiași persoane pentru aceeași faptă pe teritoriul a două state. Astfel, în acest scop, Republica Moldova prin Legea nr. 19 din 10 februarie 2006 a ratificat Convenția europeană privind valoarea internațională a hotărârilor represive (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 35-38, art. 154), Convenția europeană de extrădare, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1183 din 14 mai 1997 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 41-42, art. 372), etc.

Totodată, menționăm că, potrivit dispozițiilor art. 4 paragraful 2 al Protocolul nr. 7, principiul „*non bis in idem*” nu se aplică în materie de revizuire a unei hotărâri judecătorești, adică prima procedură a fost redeschisă pentru că au fost descoperite „fapte noi sau recent descoperite” sau s-a dovedit că primul proces a fost afectat de „un viciu fundamental în cadrul procedurii precedente”, unde ambele situații trebuie să fi fost de natură a afecta soluția pronunțată în cadrul acestuia. Mai mult, nici o derogare de la prezentul articol nu este îngăduită în temeiul art. 15 din Convenție care prevede că, în caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, orice înaltă parte contractantă poate lua măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute de prezenta Convenție, în măsură strictă în care situația o cere și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații care decurg din dreptul internațional. [10, art. 4 paragraful 2 și 3 al Protocolul nr. 7]

Așadar, în cazul descoperirii faptelor noi sau s-a dovedit că primul proces a fost afectat de un viciu fundamental, urmărirea penală poate fi reluată de aceeași faptă și asupra aceleiași persoane, dar nu mai târziu de un an de la intrarea în vigoare a ordonanței de încetare a urmăririi penale, clasare a cauzei sau scoatere a persoanei de sub urmărire, potrivit art. 287 alin. (4) din Codul de procedură penală. Stabilirea termenului maxim de un an și imposibilitatea ulterioară de a relua urmărirea penală oferă acuzatului o stabilitate juridică, o anumită „securitate juridică” privită prin prisma principiului securității raporturilor juridice statuată de art. 6 din Convenție, evidențiindu-se și rolul forului legislativ la respectarea drepturilor, libertăților și demnității cetățenilor.

Mai mult, punctul 44 art. 6 din Codul de procedură penală definește viciul fundamental în cadrul procedurii precedente, care a afectat hotărârea pronunțată, ca fiind o încălcare esențială a drepturilor și libertăților garantate de Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, de alte tratate internaționale, de Constituția Republicii Moldova și de alte legi naționale. Poziție menținută și în Raportul explicativ la Protocolul nr. 7, care precizează că expresia „fapte noi sau nou descoperite” are în vedere „toate mijloacele de probă cu privire la fapte preexistente”. [11, punctul 31]

În acest context, reluarea urmăririi se dispune de către procurorul ierarhic superior prin ordonanță, dacă se constată că nu a existat în fapt cauza care a determinat luarea acestor măsuri sau că au dispărut circumstanțele pe care se întemeia încetarea urmăririi penale, clasarea cauzei sau scoaterea persoanei de sub urmărire penală. De asemenea, reluarea urmăririi penale se poate dispune și de către judecătorul de instrucție în cazul admiterii plângerii depuse împotriva ordonanței procurorului de încetare, clasare sau scoatere a persoanei de sub urmărire penală potrivit art. 287 alin. (1), (2) din Codul de procedură penală.

Prin prisma studiului abordat, vomă dezvolta principiul „*non bis in idem*” din punct de vedere pragmatic, în vederea identificării anumitor norme procesuale care vădit contravin normelor art. 4 din Protocolul nr. 7 al Convenției, precum și normelor pertinente din Republica Moldova.

Existând anumite deficiențe de ordin practic cu privire la menținerea calității de bănuț și imposibilitatea punerii persoanelor sub învinuire dacă a expirat termenele stipulate în art. 63 alin. (2) din Codul de procedură penală, legiuitorul a adoptat Legea nr. 264-XVI din 28 iulie 2006 pentru modi-

ficarea și completarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova, asigurându-se prin această inițiativă că nu se va încălca principiul „*non bis in idem*” statuat în art. 22 din Codul de procedură penală, precum și în art. 4 al Protocolului nr. 7 al Convenției. Astfel, Legea menționată mai sus a completat art. 63 din Codul de procedură penală cu un nou aliniat (6), cu următorul cuprins „dacă, la expirarea termenelor indicate în alin. (2), nu s-a dispus scoaterea persoanei de sub urmărire penală sau punerea ei sub învinuire, calitatea de bănuit încetează de drept. Încetarea de drept a calității de bănuit în legătură cu expirarea termenelor indicate în alin. (2), în cazul acumulării ulterioare a probelor suficiente, nu împiedică punerea persoanei sub învinuire pentru același fapt”.

Mai mult ca atât, prima sintagmă „dacă la expirarea termenelor indicate în alin. (2), nu s-a dispus scoaterea persoanei de sub urmărire penală sau punerea ei sub învinuire, calitatea de bănuit încetează de drept” din alin. (6) art. 63 din Codul de procedură penală, stabilește în favoarea persoanei bătute o situație stabilă și previzibilă în timp și anume cu privire la încetarea de drept a calității sale de „acuzat” și „a procedurilor penale”, oferindu-i bănuțului o stabilitate juridică, o anumită „securitate juridică” privită prin prisma principiului securității raporturilor juridice statuată de art. 6 din Convenție. Însă, a doua sintagmă „încetarea de drept a calității de bănuț în legătură cu expirarea termenelor indicate în alin. (2), în cazul acumulării ulterioare a probelor suficiente, nu împiedică punerea persoanei sub învinuire pentru același fapt” din alin. (6) art. 63 din Codul de procedură penală, declară o instabilitate și imprevizibilitate juridică pentru bănuț, lăsând posibilitatea neîngărdită pentru partea acuzării de a revedea și de ai reformula acuzațiile în privința acestuia, retrăgându-i acea securitate juridică și repunându-l în aceeași calitate de acuzat pentru una și aceeași faptă.

Deci, norma a venit să înlătore această situație de incertitudine, dar a reglementat deficient situația, ridicând anumite probleme contrare scopului propus.

Potrivit art. 63 alin. (1) din Codul de procedură penală, persoana poate fi recunoscută în calitate de bănuț prin unul din următoarele acte procedurale: procesul-verbal de reținere, ordonanța sau încheierea de aplicare a unei măsuri preventive neprivative de libertate, precum și ordonanța de recunoaștere a persoanei în calitate de bănuț. În această ordine de idei, alin. (2) al aceluiași articol statuează că, menținerea persoanei în calitate de bănuț nu poate fi mai mult de 72 de ore pentru persoana

reținută, mai mult de 10 zile din momentul când i s-a adus la cunoștință ordonanța despre aplicarea măsurii preventive pentru persoana în privința căreia a fost aplicată o măsură preventivă neprivativă de libertate și mai mult de 3 luni, iar cu acordul Procurorului General și al adjuncților săi mai mult de 6 luni pentru persoana în privința căreia a fost dată o ordonanță de recunoaștere în această calitate. Dacă a expirat unul din termenii menționați mai sus, organul de urmărire penală este obligat să elibereze bănuțul reținut ori să revoce, în modul stabilit de lege, măsura preventivă aplicată în privința lui, dispunând scoaterea lui de sub urmărire sau punerea lui sub învinuire.

Opinez, adoptarea Legii nr. 264-XVI din 28 iulie 2006 privind amendarea Codului de procedură a avut drept scop ocolirea termenilor menționați mai sus, cu posibilitatea reluării urmăririi penale în cazul acumulării ulterioare a probelor suficiente. Mai mult, posibilitatea acumulării ulterioare a probelor suficiente și punerea persoanei sub învinuire pentru același fapt evidențiază o deficiență de activitate a organelor de drept din Republica Moldova în administrarea probelor, care constă în folosirea mijloacelor de probă în procesul penal, prin strângerea și verificarea probelor, în favoarea și în defavoarea învinuitului, inculpatului, de către organul de urmărire penală, din oficiu sau la cererea altor participanți la proces, precum și de către instanță, la cererea părților, prin procedeele probatorii prevăzute de prezentul cod, precum și aprecierea acestor probe din punct de vedere al pertinentei, concluziei, utilității și veridicității ei, iar toate probele în ansamblu, din punct de vedere al coroborării lor.

În acest context, vom reconstitui o cauză penală care implică aplicarea alin. (6) art. 63 din Codul de procedură penală și constatarea violării legislației Republicii Moldova și a Convenției Europene.

„Prin ordonanța din 13 iunie 2007, cetățeanul X a fost recunoscut în calitate de bănuț în comiterea infracțiunii statuate la art. 309<sup>1</sup> alin. (3) lit. b), c), e) din Codul penal al Republicii Moldova. Întru respectarea normelor legale procesuale menționate mai sus, procurorul era obligat ca până la 13 septembrie 2007 să-l pună pe bănuț X sub învinuire, ori după caz, printr-o nouă ordonanță, cu acordul Procurorului General sau adjuncților săi, să prelungească calitatea de bănuț până la 13 decembrie 2007. Potrivit materialelor cauzei penale, nici o acțiune procesuală legală nu a fost exercitată. La 6 februarie 2009 procurorul care efectua urmărirea penală, prin ordonanță a reluat urmărirea penală punând bănuț X sub învinuire în comiterea infracțiunii prevăzute la art. 309<sup>1</sup> alin.

(3) lit. b), c), e) din Codul penal. Ordonanța de punere sub învinuire a fost atacată în ordinea art. 299<sup>1</sup> „plângerile împotriva acțiunilor de urmărire penală efectuate de către procuror” din Codul de procedură penală, motivând că procurorul nu a fost în drept de a relua urmărirea penală și punerea sub învinuire, deoarece au expirat termenele prevăzute la alin. (2) art. 63 din Codul de procedură penală.

Procurorul ierarhic superior a respins plângerea, argumentând că calitatea de bănuț a încetat de drept și o ordonanță separată de scoatere sub urmărire penală nu este necesară. Refuzul procurorului ierarhic superior a fost atacat în ordinea art. 313 „plângerea împotriva acțiunilor și actelor ilegale ale organului de urmărire penală și ale organului care exercită activitate operativă de investigații” din Codul de procedură penală, motivând încălcarea art. 287 din Codul de procedură penală și art. 4 din Protocolul nr. 7 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, solicitând în acest sens anularea actelor procedurale emise de procuror și scoaterea cetățeanului X de sub urmărire penală.

La 30 decembrie 2009, Judecătoria Botanica, mun. Chișinău, în temeiul art. 7 și art. 349 din Codul de procedură penală, prin încheiere a admis demersul de contestare și a sesizat Curtea Supremă de Justiție, iar procedura aflată pe rol a fost suspendată. [12, nr. 9]

În acest sens, redeschiderea procesului penal și efectuarea anumitor acțiuni procesuale penale poate fi realizată doar dacă fapte noi sau recent descoperite ori un viciu fundamental ce a afectat procedura primei judecăți au fost sau sunt de natură să afecteze hotărârea pronunțată în cadrul primei proceduri, altfel orice redeschidere a procesului penal pe alte motive decât cele menționate mai sus declară o situație contrară principiului „*non bis in idem*”.

În concluzie, sintagma „în cazul acumulării ulterioare a probelor suficiente nu împiedică punerea persoanei sub învinuire pentru același fapt” prevăzută la poziția a doua, alin. (6) art. 63 din Codul de procedură penală, violează art. 4 din Protocolul nr. 7 al Convenției Europene, art. 14 paragraful (7) din Pactul internațional al Organizației Națiunilor Unite cu privire la drepturile civile și politice, precum și legislația penală pertinentă din Republica Moldova.

### Referințe bibliografice:

1. Pactul internațional al Organizației Națiunilor Unite cu privire la drepturile civile și politice, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217 din 28 iulie 1990.
2. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24 iulie 1997.
3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 104-110, art. 447.
4. Codul de procedură penală al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr. 122 din 14 martie 2002.
5. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, C 303/01, 2007, art. 50.
6. Jurisprudența Curții Europene, *Zigarella vs. Italia* din 3 octombrie 2002, Recueil IX– 2002.
7. *Idem* 6, Franz Fischer vs Austria, 37950/97, § 29, 29 May 2001.
8. *Idem* 6, Maaouia c/France, § 39 din 5 octombrie 2000, Recueil X– 2000.
9. Jean-Loup Charrier, Andrei Chiriac Codul Convenției europene a drepturilor omului, ediția 2005, Chișinău 2007, Cass. Ireciv, 3 febr. 1988, nr. 222P.
10. *Idem* 2, art. 4 paragraful. 2 și 3 al Protocolul nr. 7 din Convenției Europene.
11. Raport explicativ la Protocolul nr. 7, punctul. 31.
12. Practica cu privire la cauzele penale și contravențiile administrative a Curții Supreme de Justiție (Hotărârea Plenului CSJ nr. 9 din 29 martie 2010).

Copyright© Ivan UNGUREAN, 2010.

## PREVENIREA ȘI ERADICAREA VIOLENȚEI ÎMPOTRIVA FEMEILOR PRIN PRISMA REGLEMENTĂRIILOR INTERNAȚIONALE

Natalia *CHIRTOACĂ*\*  
Veronica *TARLEV*\*\*

### ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ИСКОРЕНЕНИЕ НАСИЛИЯ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН ПОСРЕДСТВОМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВИЛ

*Женщины имеют право на уважение их жизни, право на свободу от пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих их достоинство видов обращения и наказания, а также право на свободу и личную неприкосновенность, которые гарантированы всеми общими договорами в области прав человека.*

*Единственным универсальным правовым документом, касающимся **expressis verbis** насилия в отношении женщин, является Декларация об искоренении насилия в отношении женщин, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1993 г. в соответствии с которой под термином «насилие в отношении женщин» понимается любой акт насилия, совершенный на основании полового признака, который причиняет или может причинить физический, половой или психологических ущерб или страдания женщинам, а также угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, будь то в общественной или личной жизни».*

*Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин заявил, что определение дискриминации, содержащееся в ст. 1 Конвенции 1979 г. о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин включает в себя также насилие, совершенное на основании гендерного признака, несмотря на тот факт, что в положениях настоящей Конвенции не содержится прямого упоминания о насилии. Комитет также истолковал статьи 2, 5, 11, 12 и 16 Конвенции 1979 г. как требующие от государств-сторон настоящей Конвенции «принимать меры для защиты женщин от любых актов насилия в семье, на работе или в любой другой сфере общественной жизни».*

### THE PREVENTION AND ERADICATION OF VIOLENCE AGAINST WOMEN THROUGH THE INTERNATIONAL REGULATIONS

*Women have the right to respect for their life, freedom from torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, as well as the right to liberty and security, which are guaranteed by all treaties in the field of human rights.*

*The only universal legal document relating to **expressis verbis** the violence against women is the Declaration on the Elimination of Violence against Women, adopted by the UN General Assembly in 1993, according to which the term „violence against women” means any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life”*

*Committee on the Elimination of Discrimination against Women stated that the definition of discrimination dedined in art. 1. of the Convention on the Elimination of all forms of discrimination against women adopted in 1979, also includes violence committed on the basis of gender, despite the fact that the provisions of this Convention contains no direct mention of the violence. The Committee also has interpreted articles 2, 5, 11, 12 and 16 of Convention adopted in 1979 as requiring from the States Parties of the present Convention to „to take all appropriate measures to eliminate discrimination against women to protect women against any act of violence within the family, at the work place or in any other sphere of social life”.*

\* *Natalia CHIRTOACĂ* – doctor în drept, conferențiar universitar, IISD al AȘM.

\*\* *Veronica TARLEV* – doctorand la IISD al AȘM.

Femeile au dreptul la respectarea vieții lor, dreptul de a fi libere de tortură, de tratamente și pedepse crude, inumane sau degradante, precum și dreptul lor la libertate și la securitatea persoanei astfel cum sunt garantate acestea de către tratatele internaționale în materia drepturilor omului (de ex.: art. 6, 7 și 9 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, art. 4, 5 și 6 din Carta africană a drepturilor omului și popoarelor, art. 4, 5 și 7 din Convenția americană a drepturilor omului și art. 2, 3 și 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului).

La nivel internațional universal, unicul document internațional care tratează *expressis verbis* violența contra femeilor este **Declarația cu privire la eliminarea violenței contra femeilor**<sup>1</sup>, adoptată în 1993 de către Adunarea Generală a ONU și care prevede că “ *termenul “violență contra femeilor” presupune orice act de violență întemeiat pe criteriul de gen care are drept rezultat sau este susceptibil să aibă ca rezultat suferințe fizice, sexuale sau psihologice sau alte suferințe, inclusiv amenințările cu asemenea acte, constrângerea sau privarea arbitrară de libertate, realizate în viața publică sau privată.* ”

Violența împotriva femeilor este explicată într-un sens foarte larg în art.2 din Declarația din 1993 cu privire la eliminarea violenței contra femeilor. În lumina acestui articol, violența contra femeii cuprinde, fără a se limita la acestea:

“ *a. Violența fizică, sexuală și psihologică care au loc în familie, inclusiv bătăile, abuzurile sexuale asupra copiilor de sex feminin în familie, violența legată de zestre, violul conjugal, mutilarea genitală și alte practici tradiționale dăunătoare pentru femei, violența non-conjugală și violența legată de exploatare;*

*b. Violența fizică, sexuală și psihologică care au loc în societate, inclusiv violul, abuzul sexual, hărțuirea sexuală și intimidarea la locul de muncă, în instituțiile de învățământ și în orice alte locuri, traficul de femei și prostituția forțată;*

*c. Violența fizică, sexuală și psihologică săvârșită sau tolerată de către stat, ori de câte ori aceasta are loc.*”

Art. 3 al Declarației din 1993 confirmă, într-un mod limitat, ceea ce este deja evident din aplicarea generală a legislației internaționale în domeniul drepturilor omului, și anume că „femeile au dreptul de a se bucura în mod egal de protecția tuturor drepturilor omului și a libertăților fundamentale în domeniile politic, economic, social, cultural, civil sau în orice alt domeniu”. Se poate observa că lista

de urmat, care este, desigur, non-exhaustivă, nu face nicio referire la unele drepturi, cum ar fi libertatea de opinie, convingeri, religie, de exprimare și de mișcare, fără de care femeile sunt puțin probabil să se poată justifica drepturile lor în mod eficient. De menționat că lista ce urmează și care, în mod evident, nu este una exhaustivă, nu face nicio referință la asemenea drepturi importante ca libertatea opiniei, convingerilor, religiei, exprimării și deplasării, fără de care este puțin probabil ca femeile să-și poată valorifica drepturile în mod eficient.

Declarația identifică, de asemenea, măsurile care trebuie luate atât de către state în mod individual, cât și de către organele și agențiile specializate ale ONU pentru eliminarea violenței împotriva femeilor, în sfera publică și privată (art. 4-5).

Deși nu are caracter obligatoriu în sine, Declarația oferă dovezi puternice că actele de violență pe care aceasta le descrie constituie încălcări ale normelor internaționale în materia drepturilor omului de către statele membre ale ONU. Declarația poate să fie, de asemenea, utilă în interpretarea dispozițiilor relevante naționale și internaționale care vizează protecția integrității fizice și mentale a femeilor.

Deși nu există niciun tratat care tratează *expressis verbis* violența gender la nivel universal, Comitetul privind eliminarea discriminării împotriva femeilor a precizat că definiția discriminării cuprinse în art.1 din Convenția din 1979 privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor înglobează, de asemenea, violența bazată pe gen, în pofida faptului că dispozițiile acestei Convenții nu menționează în mod expres violența.

Comitetul a interpretat, de asemenea, și articolele 2, 5, 11, 12 și 16 din Convenția din 1979 ca solicitând statelor-părți “*de a acționa pentru protejarea femeilor împotriva violenței de orice fel care are loc în cadrul familiei, la locul de muncă sau în orice domeniu al vieții sociale*”<sup>2</sup>.

Același Comitet mai susține că “*violența pe bază de gen este o formă de discriminare, care inhibă serios de capacitatea femeilor de a se bucura de drepturile și libertățile lor pe o bază de egalitate cu bărbații*”<sup>3</sup> și asemenea violență “*care diminuează sau anulează exercitarea de către femei a drepturilor și a libertăților fundamentale, în conformitate cu dreptul internațional general sau în baza convențiilor în materia drepturilor omului, constituie discriminare în sensul art. 1 al Convenției*”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> General Recommendation No. 12 (Violence against women), United Nations Compilation of General Comments, p. 209.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 216, par. 1.

<sup>4</sup> Idem, p. 217, par. 7.

<sup>1</sup> General Assembly resolution 48/104 adopted on 20 December 1993.

Până acum, doar un tratat abordează exclusiv problema violenței împotriva femeilor, și anume **Convenția interamericană cu privire la prevenirea, pedepsirea și eradicarea violenței împotriva femeilor**, numită, de asemenea, și Convenția de la Belém do Pará, adoptată de către Adunarea Generală a Organizației Statelor Americane în 1994.

Potrivit art. 2 din prezenta Convenție, *“Prin violența împotriva femeii se înțelege violența fizică, sexuală și psihologică:*

*a. care are loc în cadrul familiei sau al concubinajului sau în orice altă relație interpersonală, indiferent de faptul dacă făptuitorul a împărtășit sau nu aceeași reședință cu femeia, inclusiv, actele de viol, bătăile și abuzurile sexuale;*

*b. care au loc în societate și sunt săvârșite de către o persoană, inclusiv, violul, abuzul sexual, tortura, traficul de persoane, prostituția forțată, răpirea și hărțuirea sexuală la locul de muncă, precum și în instituțiile de învățământ, de sănătate sau în orice alt loc;*

*c. care este săvârșită sau tolerată de către stat sau de agenții săi, indiferent de locul în care are loc”.*

Convenția de la Belém do Pará prevede: *“fiecare femeie are dreptul de a fi liberă de violență în sfera publică și privată”* (art. 3) și statele-părți recunosc că *“violența împotriva femeilor și previne și anulează”* exercitarea drepturilor civile, politice, economice, culturale și sociale cuprinse în instrumente internaționale și regionale privind drepturile omului, de *“libera și deplină exercitare”* de care femeile se pot bucura (art. 5).

Potrivit art. 6 din Convenție, dreptul femeii de a fi lipsită de violență include, printre altele, *“dreptul de ... a fi liberă de toate formele de discriminare”* și *“dreptul de a fi apreciată și educată în afara modelelor stereotipe de comportament și a practicilor sociale și culturale bazate pe conceptele de inferioritate sau subordonare”*.

Art. 7 și 8 stabilesc măsurile pe care statele-părți trebuie să le ia, fie *“fără întârziere”* (art. 7) sau *“treptat”* (art. 8) în scopul de a preveni, pedepsi și eradică violența împotriva femeilor. La adoptarea unor astfel de măsuri, *“Statele-părți vor lua în considerare vulnerabilitatea femeilor la violență din motive, printre altele, de rasă sau origine etnică, de statutul lor de migranți, refugiați sau persoane strămutate. O atenție similară trebuie acordată femeilor supuse violenței în timpul gravidității sau a femeilor cu handicap, de vârstă minoră, în etate, defavorizate social și economic, afectate de conflict armat sau private de libertate”*.

Această dispoziție este o recunoaștere importantă

a precarității grupurilor speciale de femei a căror situație este dramatică și care necesită, prin urmare, o protecție specială contra actelor de violență.

Violența, inclusiv abuzul sexual asupra femeilor și fetelor, spre regret, sunt foarte practicate în familii, școli și comunitate în general, iar existența acestora este o încălcare clară a diferitor norme internaționale în materia drepturilor omului, cum ar fi dreptul de a fi liber de rele tratamente și dreptul la securitate personală. Deși în mare parte această violență are loc și în plan intern, Guvernele au responsabilitatea de a acționa cu vigilență în vederea eradicării ei.

În acest context, Comitetul privind eliminarea discriminării împotriva femeilor a recomandat ca statele părți la Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor *„ar trebui să ia măsuri adecvate și eficiente pentru a depăși toate formele de violență pe bază de sex, comise prin act public sau privat”* și că acestea ar trebui, de asemenea, printre altele *” să se asigure că legile împotriva violenței în familie și abuzului, violului, agresiunii sexuale și altor acte de violență bazate pe sex oferă o protecție adecvată tuturor femeilor, și respectă integritatea și demnitatea acestora. Trebuie să fie prevăzute servicii adecvate de sprijin și protecție pentru victime. Organizarea de training-uri cu luarea în considerație a aspectelor gender pentru judecători, ofițeri de poliție judiciară și alți funcționari publici este esențială pentru punerea în aplicare eficientă a Convenției”*<sup>5</sup>.

În conformitate cu recomandările sale, Comitetul a solicitat Irakului, de exemplu, a asigura *“o imagine de ansamblu cu privire la violența împotriva femeilor în statul parte, inclusiv informații privind legislația, date statistice cu privire la tipurile și incidența violenței împotriva femeilor și reacțiile la violență ale organelor de drept, sistemului judiciar, lucrătorilor sociali și de îngrijire, furnizorii de servicii medicale”*. Acesta a cerut Guvernului *“să încurajeze și să sprijine crearea de facilități pentru femeile victime ale violenței domestice, cum ar fi linii de telefon și adăposturi pentru femeile bătute, și să lanseze o campanie de zero-toleranță pentru violența împotriva femeilor, astfel încât să sensibilizeze opinia publică asupra problemei și necesității de combatere eficiente a acesteia”*<sup>6</sup>.

Comitetul a cerut, de asemenea, Guvernului Republicii Moldova *“să pună accent pe măsurile de combatere a violenței împotriva femeilor în familie și în societate, și să recunoască faptul că asemenea*

<sup>5</sup> General Recommendation No. 19 (Violence against women), United Nations Compilation of General Comments, p. 219, par. 24(a) and (b).

<sup>6</sup> UN doc. GAOR, A/55/38, p. 68, par. 190.



*acte de violență, inclusiv violența domestică, constituie o încălcare a drepturilor femeilor în temeiul Convenției*". Comitetul a cerut Guvernului "să asigure că asemenea acte de violență constituie o infracțiune pedepsită în conformitate cu legislația penală, că este urmărită penal și se pedepsește cu promptitudine și severitatea necesară, și că femeile victime ale violenței dispun de mijloace imediate de protecție"<sup>7</sup>.

Comitetul a mai recomandat "ca să fie luate măsuri pentru a se asigura că funcționarii publici, în special organele de drept și sistemul judiciar, sunt pe deplin sensibili la toate formele de violență împotriva femeilor"; în sfârșit, acesta a invitat Guvernul Republicii Moldova "să întreprindă măsuri de sensibilizare a opiniei publice, inclusiv o Campanie de zero-toleranță, pentru a face astfel de încălcări inacceptabile din punct de vedere social și moral"<sup>8</sup>.

Creșterea violenței împotriva femeilor în România a fost, de asemenea, o problemă de îngrijorare în cadrul Comitetului, precum și "absența unei legislații care incriminează violența domestică, inclusiv violul conjugal, precum și recunoașterea protecției așa-numitei "căsătorii reparatorii" în Codul Penal, care exclude răspunderea penală a unui violator în cazul în care victima violului consimte să se căsătorească cu el". Comitetul a fost, de asemenea, îngrijorat de faptul că nu a existat "nicio legislație cu privire la hărțuirea sexuală"<sup>9</sup>.

De menționat că problema violenței contra femeii în sfera privată de asemenea se află în vizorul comunității internaționale. Comitetul drepturilor economice, sociale și culturale a remarcat "cu îngrijorare" că problema violenței domestice contra femeilor în Egipt "nu este abordată în mod suficient și că violul conjugal nu este incriminat"<sup>10</sup>. În ce privește Mongolia, Comitetul a declarat că a fost "profund îngrijorat de efectele negative ale valorilor tradiționale și practicilor predominante și de sărăcia femeilor" și și-a exprimat regretul în ce privește "lipsa facilităților și ineficiența căilor de atac pentru victimele violenței domestice" care a fost estimat că afectează o treime din femeile din stat. Comitetul a cerut Guvernului "să organizeze campanii de sensibilizare a opiniei publice despre violența în familie, să incrimineze violul conjugal, și să ofere victimelor adăposturi și căi de atac adecvate"<sup>11</sup>.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a emis o hotărâre importantă în cauza *X și Y vs. Olanda* în ceea ce privește obligațiile statelor contractante la Convenția europeană a drepturilor omului de a oferi victimelor abuzurilor cauzate de către persoane particulare "protecție practică și eficientă". Cauza respectivă privește imposibilitatea de a intenta dosar penal contra bănuitului de agresiune sexuală asupra unei fete cu handicap mental, domnișoara Y. Bănuitul era ginerele administratoarei casei private pentru copii cu handicap mental unde fata locuia. Poliția a considerat că domnișoara Y a fost incapabilă să depună de sine stătător o plângere și, așa cum ea avea peste 16 ani, tatăl ei nu a putut fi considerat un substitut; prin urmare, nimeni nu a fost legal împuternicit să aducă o plângere penală din numele domnișoarei Y<sup>12</sup>.

Curtea a declarat că: "deși obiectul art. 8 este în esență de a proteja individul împotriva imixtiunii arbitrare din partea autorităților publice, acesta nu doar obligă statul să se abțină de la o astfel de imixtiune: în plus față de acest angajament negativ, pot exista fi obligații pozitive inerente respectului eficient a vieții private sau de familie... Aceste obligații pot implica adoptarea unor măsuri destinate să asigure respectarea vieții private, chiar și în domeniul relațiilor interpersonale"<sup>13</sup>.

Apoi Curtea a conchis că: "protecția conferită de dreptul civil, în caz de activități ilicite de tipul celor provocate domnișoarei Y este insuficientă. Acesta este un caz în care valorile fundamentale și aspecte esențiale ale vieții private sunt în pericol. Este indispensabilă că descurajarea efectivă în acest domeniu poate fi atinsă numai prin dispoziții de drept penal; efectiv aceste probleme sunt reglementate în mod normal în asemenea dispoziții."<sup>14</sup>

Având în vedere faptul că, pentru persoanele aflate în situația domnișoarei Y, exista un obstacol procedural de inițiere a unei proceduri penale împotriva făptuitorului bănuit de agresiune sexuală, Curtea a concluzionat că Codul Penal al Olandei nu a prevăzut pentru domnișoara Y "protecție practică și eficientă"; "ținând cont de natura ilicită a cauzei" Curtea a concluzionat că ea a fost o victimă a unei încălcări a art. 8 din Convenția europeană a drepturilor omului<sup>15</sup>.

În ce privește violența contra femeilor private de libertate, ținem să menționăm că tratatele în materia drepturilor omului nu prevăd în mod expres faptul

<sup>7</sup> Ibidem, p. 59, par. 102.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Idem, p. 80, par. 306.

<sup>10</sup> UN doc. E/2001/22/E/C.12/2000/21, p. 41, par. 162.

<sup>11</sup> Ibid., p. 72, par. 414.

<sup>12</sup> Eur. Court HR, Case of X and Y v. the Netherlands, Judgment of 26 March 1985, Series A, No. 91, pp. 8-9, par. 9-13.

<sup>13</sup> Ibid., p. 11, par. 23.

<sup>14</sup> Idem, p. 13, par. 27.

<sup>15</sup> Idem, p. 13, para. 27, and p. 14, par. 30.

că femeile private de libertate se află în mod special într-o situație de vulnerabilitate și necesită protecție specială contra violenței așa ca abuzul sexual din partea funcționarilor penitenciarului.

Doar în art.7 al. (a) din Convenția interamericană cu privire la prevenirea, pedepsirea și eradicarea violenței împotriva femeilor obligă statele-părți să se abțină de la orice act sau practică de violență împotriva femeilor și să se asigure că autoritățile lor, funcționarii, personalul, agenții și instituțiile acționează în conformitate cu obligația de a preveni, pedepsi și eradică violența împotriva femeilor.

În ce privește tratarea deținuților, art. 10 al. (1) din Pactul internațional privind drepturile civile și politice prevede că *“toate persoanele private de libertate vor fi tratate cu umanitate și cu respectarea demnității inerente ființei umane”*. Într-un mod similar, art.5 al. (2) din Convenția interamericană privind drepturile omului prevede că *“toate persoanele private de libertate trebuie să fie tratate cu respectarea demnității inerente persoanei umane”*. În sfârșit, în conformitate cu art. 8 litera (a) al Regulilor minime standard ale ONU privind tratamentul deținuților: *“Bărbații și femeile trebuie, în măsura posibilităților, să fie deținuți în instituții separate; într-o instituție care primește bărbați și femei, localurile destinate femeilor trebuie separate integral”*. Aplicare cu strictețe, aceste reguli de separare a categoriilor de deținuți ajută la protecția deținuților femei. Cu toate acestea, femeile deținute sunt încă vulnerabile la abuz din partea oficialilor închisorii și polițiștilor, în special dacă aceștia sunt bărbați.

După cum consacră documentele internaționale nominalizate (art. 3 al Declarației din 1993 cu privire la eliminarea violenței contra femeilor, art. 2 al Convenției interamericane cu privire la prevenirea, pedepsirea și eradicarea violenței împotriva femeilor etc.), traficul de femei reprezintă una dintre formele violenței contra femeilor. La nivel mondial, cifra reprezentând femeile și copiii traficați anual prin rețele transfrontaliere din țările în curs de dezvoltare către Occident a fost estimată la câteva sute de mii. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa, în noiembrie 2002, afirma că cca 200 de mii de femei au căzut victime rețelilor balcanice de trafic. Organizația Internațională pentru Migrație arată că cele mai importante țări de origine pentru traficul de femei sunt Moldova, România, Ucraina, Rusia și Bulgaria<sup>16</sup>.

Problema traficului de femei nu este una nouă pentru comunitatea internațională. În legislația

internațională există un prim acord, din 18 mai 1904, privind traficul de femei, semnat de 18 state: *Acordul internațional de la Paris cu privire la reprimarea traficului de femei*. Acesta a fost urmat, șase ani mai târziu, de *Convenția internațională din 4 mai 1910 cu privire la reprimarea traficului de femei*, la care au aderat 34 de state. Adoptarea acestor tratate reprezintă o dovadă în plus a faptului că traficul de femei a fost considerat pe plan internațional încă de la începutul sec. XX o problemă ce necesită intervenție.

După anii '90, când fenomenul a luat o amploare deosebită, în Europa au apărut un șir de reglementări la nivel european care au rol de combatere a traficului de femei, cum ar fi:

- *Recomandarea Consiliului Europei R (2000)11*<sup>17</sup>, care cuprinde măsuri ce trebuie să se întreprindă în scopul combaterii traficului de ființe umane, cu scopul exploatarei sexuale și *Recomandarea 1545 (2002)*<sup>18</sup> ce are prevederi ce vizează campanile împotriva traficului de femei.

- *Decizia-cadru (2002/692/jha) a Consiliului Europei asupra combaterii traficului de ființe umane*.

- *Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene* care prin art. 5 (3) interzice traficul cu ființe umane.

- Datorită amploarei pe care o luase traficul de persoane, în ianuarie 2001 s-a elaborat *Strategia Balcanică privind traficul cu ființe umane*<sup>19</sup>. Această strategie a fost realizată de Organizația Internațională privind Migrația (OIM), care are ca obiectiv principal stoparea migrației ilegale, protejarea persoanelor traficate, în momentul în care acestea sunt prinse, și reintegrarea acestora. La întâlnirea ce a avut loc între Consiliul UE și țările candidate, în 28 septembrie 2001, au fost elaborate 12 măsuri de combatere a traficului, printre care pot fi menționate: cooperarea activă operațională, organizarea de campanii de informare și furnizarea de servicii de asistență socială victimelor.

- În *Declarația de la Bruxelles asupra prevenirii și luptei împotriva traficului de ființe umane* din septembrie 2002<sup>20</sup> se precizează scopul dezvoltării cooperării europene și internaționale, măsurile concrete și cele mai bune practici de prevenire și combatere a traficului de ființe umane, acest

<sup>17</sup> [www.coe.ro/antidiscriminare/Rec%20\(2000\)%204.pdf](http://www.coe.ro/antidiscriminare/Rec%20(2000)%204.pdf).

<sup>18</sup> [www.coe.int/t/dg2/.../Source/PDF\\_Conv\\_197\\_Trafficking\\_Romanian.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/.../Source/PDF_Conv_197_Trafficking_Romanian.pdf).

<sup>19</sup> [www.revistacalitateavietii.ro/2005/CV-3-4-05/4.pdf](http://www.revistacalitateavietii.ro/2005/CV-3-4-05/4.pdf).

<sup>20</sup> Planul comunitar pentru lupta împotriva traficului de ființe umane. Linii directoare, Rețeaua Europeană pentru promovarea politicilor de șanse egale, 2006, p.22 // [www.aretusa.net/V-english/01larete/doc/PIANO\\_rumeno.pdf](http://www.aretusa.net/V-english/01larete/doc/PIANO_rumeno.pdf)

<sup>16</sup> Petrescu C., Traficul de femei – o problemă a societății moderne, calitatea vieții, XVI, nr. 3–4, 2005, p. 253.

fenomen fiind pus aici în legătură directă cu exploatarea sexuală, sclavia și privarea de libertate. În această Declarație se precizează, pentru prima dată, nevoia de colaborare între țările de origine, cele de tranzit și cele de destinație pentru stoparea acestui fenomen<sup>21</sup>.

- În anul 2002<sup>22</sup> este adoptat *Protocolul de la Palermo pentru prevenirea, combaterea și sancționarea traficului de ființe umane, în special al femeilor și copiilor*, adițional la Convenția ONU împotriva criminalității transnaționale organizate.

- La 20 octombrie 2003 apare *Inițiativa privind combaterea traficului de ființe umane*, în special de femei, în care se cere elaborarea unor măsuri concrete de combatere a traficului și se evidențiază nevoia de furnizare de date reale, aceasta realizându-se prin implicarea în această luptă atât a statelor membre, cât și a celor în curs de aderare. De asemenea, se precizează nevoia de suport și protecție a victimelor traficului, în concordanță cu legile naționale, pentru a face posibilă returnarea în țările de origine în siguranță. Se alocă fonduri speciale pentru asistarea victimelor, pentru prevenție și reintegrare în societate. Traficul este definit aici, nu doar ca o formă de sclavie și exploatare sexuală, ci și ca o violare a drepturilor omului<sup>23</sup>.

Printre primele convenții internaționale aplicabile traficului sunt două convenții ce vizează sclavia: *Convenția Ligii Națiunilor din 1927 cu privire la sclavie și Convenția Națiunilor Unite din 1957 privind abolirea sclaviei, a comerțului cu sclavi și a instituțiilor și practicilor similare sclaviei*. În conformitate cu aceste convenții, statele părți sunt obligate să interzică sclavia și practicile asemănătoare sclaviei, inclusiv implicarea în robie, căsătoria forțată și “transferul” femeilor de către membrii familiei acestora pentru “valoarea primită” (art. 1). Aceste convenții nu definesc și nici nu interzic în mod special “traficul”, dar acestea acoperă unele aspecte ale acestui fenomen și rămân valabile.

Înainte de Protocolul de la Palermo din 2002, unicul tratat internațional în materia traficului a fost *Convenția ONU din 1949 pentru reprimarea traficului de persoane și exploatarea prostituției altora*<sup>24</sup>, care a consolidat prevederile tratatelor anterioare adoptate de către Liga Națiunilor. După cum susține savantul Dorchen Leidholdt, elabo-

ratorii Convenției din 1949 nu au definit în mod explicit traficul, deoarece l-au văzut ca “o practică transfrontieră de exploatare a prostituției altora”<sup>25</sup>.

Potrivit art. 1 din Convenția din 1949, statele părți convin să pedepsească orice persoană care: ademeneste, atrage sau îndeamnă, în vederea prostituării, o alta persoană, chiar cu consimțământul acesteia, exploatează prostituția unei alte persoane chiar cu consimțământul acesteia.

Astfel, doar traficanții sunt urmăriți în justiție (împreună cu alți “terți care profită din prostituția unei alte persoane” precum proxeneții și patronii de bordeluri), nu și traficatele și prostituatele. Deci, în timp ce legislația internațională cere incriminarea celor care exploatează femei în scop de prostituție (trafic sau de alt gen), aceasta nu permite incriminarea celor care sunt traficate sau prostituate. Limitând domeniul său de aplicare la trafic în scopul exploatarei sexuale și nefăcând nicio distincție reală între termenii de “trafic” și “exploatarea prostituției altora”, Convenția din 1949 a provocat reacții diferite de la teoreticieni, în funcție de punctul lor de vedere privind prostituția.

În opinia unor doctrinari (de ex.: K. Barry, S. Jeffreys, D. Leidholdt), Convenția din 1949 reflectă opinia multor feministe și cea a activiștilor pentru drepturile femeilor, a prostituției ca o formă de violență împotriva femeilor, pentru care făptașii ar trebui să fie pedepsiți, nu și victimele<sup>26</sup>.

Dorchen Leidholdt constată că “perceperea necesității de a defini traficul și de a-l distinge de prostituție a venit abia mult mai târziu, în anii 1980”, cauzele nerealizării mai timpurii a distincției date fiind atribuite presiunilor exercitate de către industria sexului pentru a “limita domeniul de aplicare a legislației interne și internaționale în materia industriei sexului și activismului contra acesteia”<sup>27</sup>.

Astăzi, Protocolul din 2002 privind prevenirea, combaterea și sancționarea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, a devenit standardul internațional în materia traficului de ființe umane și, după cum susține Kelly E. Hyland, “*primul consens*

<sup>21</sup> Ibidem, p.23.

<sup>22</sup> În vigoare din 31 mai 2004.

<sup>23</sup> Planul comunitar pentru lupta împotriva traficului de ființe umane. Linii directoare, Rețeaua Europeană pentru promovarea politicilor de șanse egale, 2006, p.28 // www.aretusa.net/V-english/01larete/doc/PIANO\_rumeno.pdf.

<sup>24</sup> ftp://ftp.unfpa.ro/unfpa/Conventia\_trafic\_persoane\_prostitutirii.pdf.

<sup>25</sup> Leidholdt D., Prostitution and trafficking in women: An intimate relationship// Farley, M. (ed.) Prostitution, trafficking and traumatic stress, Haworth Press, New York, 2003, p. 175.

<sup>26</sup> Barry K., Female sexual slavery, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New York, 1979, p. 153; Jeffreys S., The traffic in women: Human rights violation or migration for work?, Keynote speech given at Women and Migration in Asia Conference, University of Delhi, December 2003, p. 169; Leidholdt D., Prostitution and trafficking in women: An intimate relationship// Farley, M. (ed.) Prostitution, trafficking and traumatic stress, Haworth Press, New York, 175.

<sup>27</sup> Leidholdt D., Prostitution and trafficking in women: An intimate relationship// Farley, M. (ed.) Prostitution, trafficking and traumatic stress, Haworth Press, New York, 175.

internațional cu privire la definirea traficului și un pas important spre un răspuns global acestei probleme”<sup>28</sup>.

Definiția traficului de persoane este fixată în art.3 al Protocolului. După cum susține savantul David McClean, în baza acestei definiții, este nevoie ca trei elemente să fie întrunite, care în linii mari ar putea fi clasificate în: actele în cauză, metodele utilizate și scopul urmărit de către autor<sup>29</sup>.

Potrivit p. “a” al art.3 al Protocolului din 2002 privind prevenirea, combaterea și sancționarea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, „trafic de persoane înseamnă recrutarea, transportul, transferul, adăpostirea sau primirea persoanelor, prin amenințare cu forța sau prin folosirea forței sau altor forme de constrângere, prin răpire, fraudă, înșelăciune, abuz de putere sau de situația de vulnerabilitate sau prin oferirea sau acceptarea de plăți sau foloase pentru a obține consimțământul unei persoane care deține controlul asupra unei alte persoane, în scopul exploatării. Exploatarea va include, la nivel minim, exploatarea prostituției altora sau alte forme de exploatare sexuală, muncă sau servicii forțate, sclavie sau practici similare sclaviei, servitute sau prelevarea de organe”.

În plus, art.3, p.”b” prevede: consimțământul victimei este irelevant la exploatare în cazul în care oricare dintre mijloacele enumerate sunt utilizate. În acest context, David McClean menționează: „Dovadă că unul dintre mijloace este un element necesar pentru a se stabili dacă o persoană a fost traficată, efectul practic al art.3 p. „b” – consimțământul victimei este total irelevant”<sup>30</sup>.

Sugestia clară a lit. “c” a art.3 este că, în ce privește copiii, traficul nu implică neapărat amenințare, constrângere, aplicarea forței. Recrutarea, transportul, adăpostirea sau primirea copiilor cu scopul exploatării reprezintă trafic de copii.

Referindu-ne la definiția traficului, ținem să menționăm că Recomandarea nr. R (2000)11<sup>31</sup>, adoptată de Comitetul Miniștrilor Consiliului Europei, se referă la traficul de ființe umane, cu scopul exploatării lor sexuale, pe care îl definește astfel: „traficul de ființe umane, cu scopul exploatării sexuale include recrutarea de către una sau mai multe persoane fizice sau juridice și/sau organizarea exploatării și transportului sau

migrației legale sau ilegale a persoanelor, chiar și cu consimțământul acestora, cu scopul exploatării lor sexuale, prin intermediul, printre altele, al coerciției, în special a violenței sau amenințărilor, abuzului de încredere, de autoritate sau abuzului unei situații de vulnerabilitate.”

Astfel, după cum susține și Claudia Petrescu, esența traficului o reprezintă transformarea unei persoane în marfă, fără știrea sau consimțământul acesteia<sup>32</sup>.

Art.4 al Protocolului de la Palermo din 2002 prevede necesitatea prevenirii, investigării și urmăririi penale a infracțiunilor stabilite în temeiul art. 5, în cazul în care aceste infracțiuni sunt de natură transnațională și implică un grup criminal organizat. Cu toate acestea, Ghidul legislativ pentru implementarea Convenției contra criminalității transnaționale organizate și a Protocoalelor sale adiționale explică faptul că “...infracțiunile de trafic de persoane prevăzute de către Protocol [...] trebuie să fie calificate ca atare în mod egal, indiferent dacă respectivul caz implică elemente transnaționale sau este de natură pur internă.”<sup>33</sup>

Art.5 din Protocol obligă statele-părți să adopte măsuri legislative sau de alt gen care ar incrimina traficul de persoane (astfel cum este definit la art. 3). Deși Protocolul prevede incriminarea infracțiunii de trafic de persoane, acesta nu impune obligații în ce privește comportamentul legat de acest fenomen. Ținem să menționăm că acest lucru este în contrast cu celelalte două protocoale adiționale la Convenția contra criminalității transnaționale organizate. Protocolul din 2000 împotriva traficului ilegal de migranți pe cale terestră, a aerului și pe mare prevede incriminarea permiterii de ședere ilegală și anumite comportamente în legătură cu documentele de călătorie sau de identitate, iar Protocolul din 2001 împotriva fabricării și traficului ilegal de arme de foc, piese și componente ale acestora, precum și de muniții solicită incriminarea infracțiunilor în legătură fabricarea ilegală și a traficului ilicit de arme, precum și pentru falsificarea seriei, numerelor sau altor marcaje ale armelor de foc.

În același context, după cum susține savantul E. Bruch, concentrarea asupra actului de trafic și a orientării individuale a infractorilor este considerată a fi o limitare inutilă a Protocolului și a rolului critic al funcționarilor publici în facilitarea și tolerarea crimei<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> Kelly E Hyland, The Impact of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children //Human Rights Brief ,2001, nr.8(2), p. 30.

<sup>29</sup> David McClean, Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols, New York: Springer, 2007, p. 323.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 328.

<sup>31</sup> www.coe.ro/antidiscriminare/Rec%20(2000)%204.pdf.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 254.

<sup>33</sup> UNODC Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol thereto, 2004, p. 10-11.

<sup>34</sup> Bruch E., Models Wanted: The Search for an Effective Response to Human Trafficking //Journal of International Law, nr.40, 2004, p. 20.

Nu putem să nu menționăm că una dintre criticile majore ale Protocolului din 2002 privind traficul de ființe umane a fost faptul că acesta pune accentul pe aplicarea legii (sau a urmăririi penale) în loc de prevenire și protecție. În special, protecția și obligațiile de prevenire au fost criticate ca fiind prea vagi, iar căile de atac adecvate prea puține<sup>35</sup>.

În ciuda existenței unui sprijin academic pentru o opinie contrară<sup>36</sup>, majoritatea opiniilor sugerează că Protocolul din 2002 privind prevenirea, combaterea și sancționarea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, nu consfințește principiul non-incriminării victimelor traficului de persoane<sup>37</sup>. Acest principiu garantează faptul că victimele traficului nu vor fi pasibile de răspundere penală pentru intrarea ilegală într-un stat sau pentru orice acte care au fost forțați să le comită în timp ce se aflau sub controlul altor persoane. Unii savanți (de ex.: Sarah King, Kalen Fredette etc.) susțin că în timp ce Protocolul nu prevede în mod explicit pentru acest lucru, acesta tratează persoane traficate în calitate de victime, iar legătura juridică între Protocol și *Declarația Națiunilor Unite din 1985 privind principiile justiției față de victimele crimelor și abuzului de putere* indică în mod clar faptul că principiul non-incriminării se aplică<sup>38</sup>.

Pe lângă reglementările internaționale care abordează problema violenței contra femeii, pe plan internațional activează și unele mecanisme “anti-violență”. Printre acestea în primul rând merită atenție instituția *Raportorului Special asupra violenței contra femeii, inclusiv cauzele și consecințele acesteia*, numit în baza Rezoluției Comisiei ONU pentru drepturile omului 1994/45 din 4 martie 1994. Mandatul a fost prelungit de către aceeași Comisie în 2003, la sesiunea 59 în Rezoluția 2003/45.

În baza mandatului său, Raportorul Special este autorizat:

(a) Să solicite și să primească informații cu privire la violența împotriva femeilor, cauzele și consecințele acesteia de la guverne, organisme

convenționale, agenții specializate, și alți raportori speciali în materia drepturilor omului, de la organizațiile interguvernamentale și cele non-guvernamentale, inclusiv organizațiile de femei, și să răspundă în mod eficient la aceste informații;

(b) Să recomande măsuri, căi și mijloace, la nivel național, regional și internațional, pentru a elimina violența împotriva femeilor și cauzele acesteia, precum și pentru a remedia consecințele violenței;

(c) Să activeze în strânsă legătură cu alți raportori speciali, reprezentanți speciali, grupuri de lucru și experți independenți din Comisia pentru Drepturile Omului (începând din martie 2006 – Consiliul pentru Drepturile Omului) și cu organisme convenționale, luându-se în considerare cererea Comisiei, ca acestea toate în mod regulat și sistematic să includă în rapoartele lor informații disponibile privind violența care afectează femeile; și să coopereze strâns cu *Comisia cu privire la statutul femeii* în exercitarea funcțiilor sale<sup>39</sup>.

Pe lângă instituția Raportorului Special asupra violenței contra femeii, atribuții în domeniu are și *Comitetul pentru eliminarea discriminării față de femei*.

Convenția din 1979 asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei care instituie acest mecanism convențional este un important instrument în materia drepturilor omului în combaterea violenței împotriva femeilor, deoarece definește violența ca o formă de discriminare pe bază de gen<sup>40</sup>.

În 1992, Comitetul a afirmat că atât forma violenței publice, cât și cea privată (“toate formele de discriminare”) împotriva femeilor sunt încălcări ale drepturilor omului în baza Convenției din 1979. Recomandarea 19 a Comitetului<sup>41</sup>, în care sunt stabilite legăturile între violență și discriminare, prevede: “*Violența împotriva femeilor este atât o consecință a discriminării sistematice împotriva femeilor în viața publică și privată, cât și un mijloc prin care încălcarea drepturilor femeilor este întărită. Femeile sunt vulnerabile din cauza handicapului care le este impus în viața economică, socială, culturală, civilă și politică și violența împiedică măsura în care acestea sunt în stare să-și exercite drepturile de jure*”.

Un alt mecanism convențional cu atribuții în domeniu este *Comitetul ONU pentru drepturile copilului*, instituit în baza *Convenției Națiunilor*

<sup>35</sup> Nelson K., Sex trafficking and forced prostitution: Comprehensive new legal approaches //Houston Journal of International Law, 2001, p. 578.

<sup>36</sup> Hyland K. E., The Impact of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children//Human Rights Brief 8 (2), 2001, p. 37.

<sup>37</sup> Fredette K., Revisiting the UN Protocol on Human Trafficking: Striking balances for more effective legislation // Cardozo Journal of International & Comparative Law Journal, nr.17, 2009, p. 129.

<sup>38</sup> King S., Human Trafficking: Addressing the International Criminal Industry in the Backyard//University of Miami International & Comparative Law Review 08, 2007, p. 369; Fredette K., Revisiting the UN Protocol on Human Trafficking: Striking balances for more effective legislation // Cardozo Journal of International & Comparative Law Journal, nr.17, 2009, p. 129.

<sup>39</sup> [www2.ohchr.org/.../women/rapporteur/](http://www2.ohchr.org/.../women/rapporteur/).

<sup>40</sup> Annotated CEDAW Bibliography, organised by article, prepared by Marilou McPhedran, Angela Green-Ingham, Kelly Mannix and Valerie Markidis of the International Women's Rights Project // <http://www.yorku.ca/iwrp>.

<sup>41</sup> [www.un.org/womenwatch/.../recommendations/recomm.htm](http://www.un.org/womenwatch/.../recommendations/recomm.htm).

*Unite din 1989 cu privire la drepturile copilului*, care fiind “gender-neutră”, fără referințe speciale privind fetele, promovează dreptul la un standard de viață care este suficient pentru a se asigura dezvoltarea copilului; eliminarea violenței și a exploatării economice și sexuale a copiilor.

*Curtea Penală Internațională (CPI)*. Statutul Curții a fost adoptat la Roma în 1998, competența acesteia fiind limitată la crimele contra umanității, crimele de război și crimele de genocid. Curtea operează independent de toate puterile politice, iar puterea sa de investigare nu este subordonată vreunui acord de către state.

În activitatea Tribunalului Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie și a Tribunalului pentru Rwanda, anchetatorii au fost împuterniciți să înceapă urmărirea penală pentru viol ca fiind o crimă împotriva umanității, astfel deschizând căi

noi în recunoașterea crimelor de război împotriva femeilor<sup>42</sup>. Astfel, un avocat feminist a fost executat în campania pentru Curtea Penală Internațională. Grupul de Femei pentru Egalitatea în Justiție<sup>43</sup> a ajuns la concluzia că Statutul de la Roma este un exemplu când violările împotriva femeilor, care au fost întotdeauna nerecunoscute, acum sunt codificate în dreptul internațional, în special atunci când infracțiunile de violență împotriva femeilor sunt recunoscute ca fiind crime de război și crime împotriva umanității. În această perspectivă, CPI va contribui la recunoașterea încălcărilor drepturilor fundamentale ale femeilor, astfel încât agresiunile sexuale să fie judecate de către o instanță competentă<sup>44</sup>.

**Copyright©Natalia CHIRTOACĂ,  
Veronica TARLEV, 2010.**

<sup>42</sup> Bazilli, S., *Confronting violence against women*, York University Centre for feminist research, october, 2000, p. 11// [www.iwrp.org/pdf/womens\\_hrguide.pdf](http://www.iwrp.org/pdf/womens_hrguide.pdf).

<sup>43</sup> [www.iccwomen.org](http://www.iccwomen.org).

<sup>44</sup> Bazilli, S., *Confronting violence against women*, York University Centre for feminist research, october, 2000, p. 11// [www.iwrp.org/pdf/womens\\_hrguide.pdf](http://www.iwrp.org/pdf/womens_hrguide.pdf).

## METODE ȘI TEHNICI DE ARMONIZARE A LEGISLAȚIEI NAȚIONALE CU LEGISLAȚIA UNIUNII EUROPENE

*Natalia SUCEVEANU\**  
*Stela BUIUC\*\**

### МЕТОДЫ И СПОСОБЫ ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ЕС

*Гармонизация законодательства является процессом выравнивания законов, регламентов и административных правил согласно законодательству ЕС. Цель гармонизации состоит в равномерном регулировании социальных отношений, или на столько на сколько это возможно, в анологичном порядке, на уровне ЕС. Самым простым способом, гармонизируются национальные положения, при имплементации правовых норм ЕС в национальное законодательство.*

*Различия между законодательствами разных государств-членов могут быть преодолены при помощи:*

- *замены национального законодательства с законодательством ЕС в конкретной области, в которой требуется однородность, которая должна применяться на всей территории ЕС (к примеру единая сельскохозяйственная политика);*
- *гармонизация национального законодательства при перестановки положений ЕС в национальное законодательство, для достижения применения тех же основных требований во всех государствах-членах, которые позволяют достичь целей Союза (к примеру в целях улучшения функционирования общего рынка).*

*Государства-члены обязаны не только гармонизировать своё законодательство, но и обеспечить правильную реализацию, достижения которой возможно посредством создания и укрепления соответствующих правовых и административных структур.*

*В Европейском союзе существуют три вида гармонизации законодательства:*

- *Объединение – национальное законодательство было заменено на законодательство ЕС в конкретной области, где ЕС обладает исключительной компетенцией. Положение являются основными инструментами используемых в целях объединения;*
- *Гармонизация – национальное законодательство совместимо с целями, предусмотренными правовыми актами ЕС. Директивы являются основными инструментами гармонизации;*
- *Координирование – некоторые правовые акты ЕС предполагают координацию деятельности и обмен информацией, также как и соглашения между государствами-членами по различным темам.*

*Как уже упоминалось, в рамках ЕС, термин «сближение правовых норм» означает сближение всего процесса и является более широким термином, по сравнению с «гармонизацией», который является лишь перестановкой правовых норм ЕС в национальное законодательство стран-членов ЕС.*

*Не смотря на то, что законодательная техника РМ не представлена в форме письменных принципов, следующие законодательные акты представляют некоторые основные принципы, регулирующие разработку законодательства, которое является полезными в процессе гармонизации законодательства: Закон № 780 от 27 декабря 2001 г. о законодательных актах (в редакции 2006), Закон № 317 от 18 июля 2003 г. о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления (с внесенными поправками) и Постановлении Правительства № 1345 от 24 ноября 2006 г. о гармонизации законодательства Республики Молдова с законодательством Сообществ.*

*Хорошая законодательная техника является, прежде всего, способностью определения зако-*

\* *Natalia SUCEVEANU* – doctor în drept, conferențiar universitar.

\*\* *Stela BUIUC* – magistru în drept, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova.

нодательных целей и их достижение, при разработке юридических прав и обязанностей в ясной форме, но, одновременно, не вступая в противоречие с законопроектами норм права более высокого уровня и согласовывая с другими существующими правовыми нормами.

### METHODS AND MEANS OF HARMONIZATION OF NATIONAL LEGISLATION WITH THE LEGISLATION OF EU

*Law Approximation is the alignment of laws, regulations or administrative provisions of the Member States with EU law. The aim of approximation is to regulate social relations in a uniform way, or as far as possible in a similar way, at the EU level.*

*In simpler words, they harmonise national provisions by transposing EU provisions into national law.*

*The differences between the laws of the Member States can be overcome by:*

- *Replacing national legislation by EU legislation where the uniform arrangements in a specific area must apply throughout EU (e.g. the common agriculture policy), or*
- *Harmonising national legislation by transposing EU provisions into national law in order to make the same essential conditions in all the Member States for the achievement the Community objectives (e.g. with the aim of improving the functioning of the common market).*

*The Member States are not only obliged to harmonise laws, but also to ensure their proper implementation by creating and developing an adequate and appropriate administrative and judicial structure.*

*There are three types of legal approximation in the EU:*

- *Unification – national legislation has been replaced by EU legislation in a certain field where the EU has full competence. Regulations are the main instruments used for unification;*
- *Harmonisation – national legislation complies with objectives provided for in EU acts. Directives are the main instruments for harmonisation;*
- *Co-ordination – some pieces of EU legislation provide for the coordination of activities and the exchange of information, as well as for the conclusion of agreements between Member States on particular topics.*

*As already stated, in EU ‘approximation’ means the whole process and is a wider term than „harmonisation” which represents only transposition of EU acts into domestic legal order.*

*Although Moldovan Law drafting techniques do not exist in the form of written guidelines, there are some basic principles in the following legal acts regulating law drafting which are useful tools during the process of law approximation: Law on Legislative Acts No. 780-XV as of December 27, 2001 (with the subsequent amendments in 2006), Law on Normative Acts of the Government and Other Central and Local Public Administration Authorities No. 317-XV of July 18, 2003 (with the subsequent amendments) and Government Decision No. 1345 of November 24, 2006 regulating the Approximation Mechanism for National legislation with the Community Acquis Communautaire.*

*Good legislative drafting namely means the ability to identify the legal objectives and meet them fully by expressing the necessary legal rights and obligations in an accurate clear manner, while also ensuring that the draft complies with superior norms and that is effectively and consistently relates to existing legal norms.*

Procesul de armonizare a legislației include metode și tehnici pentru transpunerea normelor Uniunii Europene (UE) în cadrul legislațiilor naționale, încorporarea acestora în sistemul național de drept și procesul de implementare, care se manifestă prin realizarea drepturilor individuale sau prin asumarea unor obligații concrete.

Conform Articolului 4(3) al Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE), revizuit prin Tratatul de la Lisabona, statele membre ale UE vor lua măsurile necesare, generale sau particulare, pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor ce derivă din tratate

sau rezultă din actele instituțiilor Uniunii. Acestea trebuie, de asemenea, să faciliteze realizarea sarcinilor UE și să se abțină de la măsurile care ar putea constitui obstacole în calea realizării obiectivelor Uniunii Europene.

Armonizarea legislației constituie alinierea legilor, regulamentelor și a normelor cu caracter administrativ ale statelor membre la legislația UE. Scopul armonizării este cel de a reglementa relațiile sociale într-un mod uniform, sau pe cât posibil într-un mod similar, la nivelul Uniunii Europene. La modul cel mai simplu, se armonizează prevede-



rile naționale prin transpunerea prevederilor UE în actele de drept național.

Statele membre ale Uniunii Europene (la fel ca și țările în curs de aderare), în majoritatea cazurilor au alege liberă cu privire la metodele și tehnicile de armonizare a legislației, deoarece sistemele lor constituționale și de drept determină faptul dacă armonizarea se efectuează prin lege, sau acte subordonate legii, sau printr-o combinație a acestora. Această regulă a fost confirmată prin decizia Curții de Justiție a UE în cazul 96/81 Comisia v. Olanda, care stipulează: „Fiecare stat membru își va determina individual competența, care va avea aceeași influență ca și directiva, cu măsurile adoptate de către autoritățile regionale și locale”. Aceasta însă nu eliberează statul de la obligația de a implementa directiva respectivă prin intermediul normelor naționale juridic obligatorii.

Diferențele dintre legislațiile diferitor state membre pot fi depășite prin:

- fie substituirea legislației naționale cu legislația UE, într-un domeniu specific în care se cere uniformitatea care trebuie aplicat pe întregul teritoriu al UE (de exemplu: politica agricolă comună), fie
- armonizarea legislației naționale prin transpunerea prevederilor UE în legislația națională, pentru a se ajunge la aplicarea acelorași condiții esențiale în cadrul tuturor statelor membre care permit realizarea obiectivelor Uniunii (de exemplu: în scopul îmbunătățirii funcționării pieței comune).

Statele Membre nu sunt doar obligate să-și armonizeze legislațiile, dar, de asemenea, să asigure implementarea corectă a acestora prin crearea și consolidarea unei structuri administrative și judiciare adecvate și potrivite.

Tipurile de armonizare a legislației

Există trei tipuri de armonizare a legislației în cadrul UE:

- *Unificarea* – legislația națională a fost înlocuită prin legislația UE într-un anumit domeniu în care UE are competență exclusivă. Regulamentele sunt instrumentele principale aplicate în cazul unificării;
- *Armonizarea* – legislația națională este compatibilă cu obiectivele stabilite de actele UE. Directivele sunt principalele instrumentele aplicate în cazul armonizării;
- *Coordonarea* – unele acte juridice ale UE presupun o coordonare a activităților și realizarea unui schimb de informații, la fel ca și dispozițiile acordurilor dintre statele membre pe diferite subiecte.

După cum a fost deja menționat, în cadrul UE, termenul „aproximare” desemnează întregul proces și este un termen mai vast decât termenul „armoni-

zare”, care reprezintă doar transpunerea actelor UE în legislația națională a statelor.

### **Metode și tehnici de armonizare în cadrul statelor membre ale UE**

#### **Armonizare maximă și minimă**

Dacă un act juridic european (de obicei, o directivă, dar uneori poate fi și un regulament) este descris ca fiind de maximă armonizare, aceasta presupune că legea națională trebuie să întrunească nivelul de reglementare al actului UE. Cu toate acestea, legea națională poate să depășească reglementarea UE, dacă se dorește. De obicei, este mult mai ușor să se ajungă la un acord între statele membre atunci când se elaborează legislația pe acest criteriu, întrucât permite o legislație națională privind domenii precum protecția consumatorului sau mediu, să rămână în vigoare. Astfel, cea mai mare parte a legislației europene a fost implementată urmând acest model.

Cu toate acestea, în ultimii ani, sarcina armonizării cu legislația UE a determinat cazuri de dereglementare și acuzații, precum că unele state încă se mai bucură de protecționism, atunci când e vorba de implementarea directivelor în legea națională prin suprareglementarea națională. De aceea, tot mai puțină legislație europeană conține prevederi de armonizare maximă. De fapt, au devenit tot mai frecvente directivele sau recomandările ce constau dintr-o îmbinare de norme de maximă și minimă armonizare.

Statele membre sunt obligate să încorporeze dispozițiile actelor legislative ale UE în cadrul legislației lor interne într-o anumită perioadă de timp. Atunci când ne referim la o Directivă, aceasta se numește transpunere. Regulamentele și Deciziile intră în vigoare în mod direct, fără a fi nevoie de transpunere și fără a manifesta nicio libertate în alegerea politicii naționale, dar în multe cazuri va fi necesară modificarea legislației naționale pentru ca ele să producă efecte. Cea mai mare parte a acestei secțiuni este dedicată transpunerii Directivelor; unde se vor aborda probleme mai largi, folosindu-se termenul de „incorporare”.

Există câteva condiții preliminare în cazul transpunerii prevederilor legislației UE în legislația națională. În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a elaborat un număr de cerințe în acest sens, cu scopul clar de a asigura eficacitatea directivelor și garantarea securității juridice. Aceste cerințe pot fi privite drept condiții, atunci când are loc transpunerea legislației UE.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a elaborat

specificații cu privire la caracterul reglementărilor de transpunere;

Autoritățile naționale trebuie:

(1) să aleagă cea mai efektivă formă dintre tipurile de măsuri de care dispun,

(2) să folosească măsuri ce au caracter juridic obligatoriu,

(3) să asigure publicitatea măsurilor de implementare;

- Stipulează că măsurile de transpunere trebuie să asigure aplicarea reală și deplină a legislației UE într-un mod clar și specific;

- Stabilește că atunci când o directivă are drept scop crearea de drepturi pentru particulari, aceștia trebuie să poată constata pe deplin drepturile de care se prevalează, pe deplin, reieșind din prevederile naționale și să le poată invoca în fața curților naționale;

- Insistă ca măsurile de transpunere să reprezinte același tip de instrument juridic la transpunerea directivelor, precum și instrumentul juridic folosit pentru a reglementa același domeniu de statul membru.

În pofida acestor condiții preliminare, statele membre încă mai întâlnesc probleme în procesul de transpunere, în special, în ceea ce ține de transpunerea corectă, în termen și suprareglementarea națională (adică atunci când implementează mai mult decât se prevede în actul UE). Problemele ce apar sunt, în mod primordial, rezultatul conținutului și calității legislației UE și a încorporării în cadrul structurilor administrative și a sistemelor de drept naționale, care au fost dezvoltate pe parcursul timpului.

#### **Suprareglementarea națională (Gold-plating)**

Suprareglementarea națională se referă la practica unor autorități naționale de a implementa măsuri ce depășesc cerințele directivelor, atunci când vorbim despre implementarea lor în legislația națională. O modalitate este cea de a extinde cadrul, stipulându-se cerințe suplimentare directivei sau folosindu-se termeni de un conținut mai vast decât cei folosiți de actul UE.

Aceste norme naționale mai stricte ar putea, în mod inevitabil, să ducă la crearea unor noi bariere în calea comerțului și a libertății de a furniza servicii.

În consecință, în ultimii ani, Comisia Europeană a elaborat mai multe măsuri legislative, unde a aplicat abordarea armonizării maxime, prin aceasta limitând statele membre UE de la posibilitatea de a folosi suprareglementarea.

#### **Metoda armonizării selective (opțională)**

Această metodă este folosită atunci când directiva lasă la libera alegere a antreprenorilor, precum

producătorii, fie producerea și punerea în circulație a bunurilor conform regulilor armonizate, care sunt definite în cadrul directivei, fie conform legislației interne. Metoda selecției este folosită în directivele „vechii abordări”, care de multe ori lasă producătorului dreptul de a aplica standardele UE, care asigură libera circulație a bunurilor lor, sau legislația națională. Cu toate acestea, în cel din urmă caz, produselor respective nu li se va asigura beneficiul liberei circulații.

#### **Armonizarea parțială**

Această metodă este utilizată la armonizarea legislației interne care se referă doar la relațiile în cadrul comerțului transfrontalier. La fel ca și în cazul armonizării selective, statului membru i se oferă opțiunea de a adopta legislația aplicată în cadrul comerțului intern al UE, sau cea folosită în relațiile comerciale interioare. Un exemplu de acest tip de armonizare ne poate servi Directiva Consiliului 64/433 asupra condițiilor care trebuie satisfăcute în comerțul cu produse de carne proaspătă în cadrul UE și în cadrul comerțului transfrontalier.

#### **Metoda armonizării alternative**

Această metodă este utilizată în cazurile când directiva oferă statelor membre libertatea de a alege una dintre soluțiile diferite disponibile pentru implementarea acesteia.

De exemplu: în cazul Directivei Consiliului 76/464/CEE din 4 mai 1976 cu privire la poluarea cauzată de către anumite substanțe periculoase eliminate în mediul acvatic al UE, opțiunile statului membru erau de a atinge obiectivele de calitate sau de a accepta standardele de emisii.

#### **Armonizarea prin recunoaștere reciprocă a legislațiilor interne**

Această metodă de armonizare a fost definită de către Curtea de Justiție în cazurile Dassonville și Cassis de Dijon. Conceptul produselor sigure și sănătoase nu trebuie să difere mult între statele membre ale UE. Produsul care se află pe piața unui stat membru ar putea să se afle pe piețele celorlalte state membre, cu excepția cazurilor prevăzute în mod special. Vorbind în termeni stricți, aceasta nu constituie o metodă de armonizare a legislațiilor, ci o modalitate de a înlătura obstacolele din calea comerțului liber. Cu toate acestea, ar putea accelera armonizarea reglementărilor interne pentru a atinge un nivel mai înalt de securitate a produselor.

#### **Metoda recunoașterii reciproce a drepturilor de control**

Această metodă de armonizare se limitează la recunoașterea drepturilor fiecărui stat membru față de un alt stat membru de a verifica îndeplinirea anumitor condiții. Un exemplu de „recunoaștere

reciprocă a dreptului de control” poate fi găsit în Directiva Consiliului nr. 88/320/CEE din 9 iunie 1988 cu privire la inspectare și verificare a bunelor practici de laborator (BPL). Directiva prevede că rezultatele inspecțiilor de laborator și ale controalelor de audit asupra respectării BPL, efectuată de către un stat membru va avea caracter obligatoriu asupra celuilalt stat membru.

Principiul recunoașterii reciproce desemnează faptul, că nu toate sectoarele trebuie să fie complet armonizate și că, în cadrul acestor sectoare, armonizarea ar putea fi restrânsă la doar „cerințe esențiale”.

#### **Unele aspecte practice**

Elaborarea unui anumit act normativ cu scopul de a transpune cerințele legislației UE necesită lucru de echipă, aceasta implică juriști, traducători și experți sectoriali în funcție de politicile specifice.

Un număr de principii trebuie să fie luat în considerare înainte și după elaborarea unui act național, în scopul armonizării legislative:

1) Statul are dreptul să aleagă între includerea prevederilor unei directive într-o lege deja existentă sau adoptarea unui act nou;

2) Alegerea tipului de act normativ național, prin care directiva va fi transpusă va depinde de ordinea constituțională și ierarhia actelor normative al sistemului juridic al statului respectiv;

3) Dacă o directivă intenționează să acorde anumite drepturi particularilor, prevederile actului național trebuie să acorde aceste drepturi într-un mod foarte clar încât aceste persoane să poată să se invoce drepturi, inclusiv în fața instanței de judecată naționale.

Aceleași reguli se aplică privind obligațiile statului sau individului.

4) În principiu, statul întotdeauna are dreptul la libera alegere între diferite tehnici de armonizare legislativă, datorită următoarelor motive:

- conținutul directivelor este mult prea divers,
- directivele reglementează foarte multe domenii

și stipulează prevederi de grade diferite de detalii și claritate, fapt care determină ca alegerea de către un stat a unei formule uniforme de tehnică legislativă să fie, practic, imposibilă.

5) În cadrul procesului de transpunere a directivei, obiectivul ei trebuie atins complet, cu claritate și certitudine juridică. Cu toate acestea, cu excepția unor cazuri, de obicei, expres stipulate în actele normative ale UE:

– nu există nicio obligație pentru stat de a asigura transpunerea literală a prevederilor Directivei,

– nu există nicio obligație că actul național legislativ transpus trebuie să urmeze structura actului legislativ al UE,

– nu există nicio obligație ce ar ține de numărul actelor naționale de transpunere *per* fiecare act normativ UE.

Tabelul de concordanță trebuie să indice în mod clar gradul de compatibilitate cu legislația UE, la fel ca și termenele planificate privind armonizarea totală unde este posibil. Pe lângă principiile importante ale tehnicii legislative, care stipulează că actele normative trebuie să fie elaborate clar, simplu și exact, un aspect important al acestei tehnici ține de terminologia care trebuie utilizată atunci când armonizăm legislația națională cu legislația UE. Articolul 19, lit. c) și e) ale Legii cu privire la actele legislative accentuează faptul că terminologia trebuie să fie compatibilă cu cea folosită de legislația UE, constantă și uniformă cu legislația în vigoare și legislația UE. Punctul 7 al HG 1345, de asemenea, stipulează că atunci când elaborăm o lege națională, terminologia legislației UE trebuie utilizată corespunzător.

Terminologia legislației RM trebuie, pe cât posibil, să fie bazată pe limbajul utilizat de legislatorul european. Uneori s-ar putea întâmpla ca anumiți termeni deja să fi fost definiți de către legislația națională. În acest caz, autoritățile trebuie să verifice dacă termenii au același sens; dacă da, trebuie să reflecte articolul din actul normativ național în tabelul de concordanță și gradul de compatibilitate; dacă e parțial compatibil, trebuie de indicat în tabelul de concordanță gradul compatibilității și, în ultima coloană, să indice pașii care urmează a fi întreprinși cu privire la asigurarea armonizării depline a respectivului articol; dacă e folosit același termen, dar cu sens diferit, autoritățile nu ar trebui să evite introducerea în proiect a definiției conform proiectului de lege respectiv, etc. Tabelul de concordanță trebuie să reflecte toți termenii/definițiile similare conținute în legislația națională, conform căruia un anumit termen se consideră transpus, pentru a evita suprapunerea reglementărilor cu privire la același subiect. De asemenea, armonizarea legislației naționale conform celei a Uniunii, în mod normal, presupune introducerea în legislația națională a termenilor și definițiilor noi și inedite conținute în actele UE. În același timp, autorul actului normativ al RM trebuie să urmărească coerența definițiilor în legislația națională.

O atenție deosebită trebuie acordată următoarei terminologii (stat membru, țară terță, Comisie, Consiliu, Comisie Permanentă etc.) care nu pot fi simplu copiate, ci înlocuite cu termeni corecți în limba română. Cu toate că legea cu privire la actele legislative accentuează că terminologia trebuie să fie compatibilă cu cea utilizată de către legislația

UE, iar Articolul 7 al HG nr. 1345 insistă că terminologia UE să fie respectată, aceasta însă nu e întotdeauna posibil. În cadrul tabelului de concordanță această diferență în terminologie trebuie explicată.

În cazul legislației UE, există unele prevederi care țin de comunicările cu Comisia UE sau cu alte state membre și armonizarea în acele cazuri depinde de la caz la caz.

De exemplu: dacă actul normativ al UE cere ca Comisia UE sau statele membre să fie informate cu privire la acțiunile ce derivă din directivă, atunci aceasta rămâne la discreția statului dacă un asemenea articol va fi transpus în legislația națională sau dacă o decizie administrativă va fi suficientă. În asemenea caz s-ar recomanda ca aceste norme să fie transpuse în legea națională într-un articol special, de tranziție, care va intra în vigoare odată cu data aderării la UE.

O atenție deosebită va fi acordată faptului că procedura de elaborare a actelor naționale trebuie să fie corespunzătoare tipului de act elaborat. Deoarece legile au un caracter obligatoriu în RM și sunt direct aplicabile, ele trebuie elaborate în asemenea mod, încât destinatarii să nu aibă nici un dubiu cu privire la drepturile și obligațiile ce rezultă din ele. Actele subordonate legii pot fi întrebuițate doar când există deja un cadru juridic al actului normativ superior și ele nu pot introduce noi drepturi și obligații, nici penalități sau sancțiuni. Actele subordonate legii pot numai defini cu lux de detalii legile deja în vigoare. Legislația națională, inclusiv actele subordonate legii, trebuie să fie publicate în Monitorul Oficial.

Dacă implementarea unui act legislativ UE cade sub incidența câtorva ministere sau autorități publice centrale, atunci trebuie asigurată o cooperare corespunzătoare în cadrul procesului de elaborare legislativă, inclusiv cooperarea în ceea ce ține de pregătirea tabelului de concordanță pentru proiectul actului normativ.

Atunci când se efectuează transpunerea prevederilor legislației europene, nu este suficientă doar transpunerea prevederilor actelor normative UE în legislația națională. Noul act normativ național trebuie să fie coerent cu sistemul legislativ intern. Dacă e necesar, alte legi care sunt în vigoare la moment vor fi modificate pentru a se asigura cu nu există nici un conflict de norme între legislația veche și cea nouă. Perioadele de tranziție<sup>1</sup> sunt importante pe parcursul elaborării legislative, deoarece ceea ce este stipulat pentru statele membre ale UE nu este întotdeauna posibil de a fi imediat implementat și

în Republica Moldova. Este, de asemenea, nevoie de timp pentru a stabili operabilitatea instituțiilor necesare. Unele cerințe din domeniul mediului înconjurător ar putea duce la închiderea unei fabrici (ceea ce se soldează cu disponibilizări în masă) sau investirea unor sume enorme spre curățirea sistemului pentru a fi compatibile pe deplin cu UE. Perioadele de tranziție ale actelor normative ale RM, de asemenea, trebuie să ia în considerare acordurile bilaterale încheiate între Moldova și Uniunea Europeană.

Drept urmare, perioadele de tranziție ar putea fi folosite pentru a acorda punerea în vigoare mai tardivă a anumitor articole din actul legislativ. Un articol de tranziție ar putea arăta precum urmează: „Articolul 12 al acestei legi va intra în vigoare la 1 ianuarie 2015, până la această dată rămân în vigoare dispozițiile sistemului existent”.

Soluții tranzitorii de genul: „Articolul 12 al acestei legi va intra în vigoare odată cu aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană” ar trebui evitate, cel puțin, până atunci când Moldova va intra în etapa negocierilor de aderare la UE, deoarece acestea ar putea trece drept neconstituționale, stipulând reglementări de perspectivă. Atunci când Moldova și UE vor începe negocierile pentru aderarea la UE, asemenea soluții vor fi mult mai adecvate de a fi utilizate în legislația RM. Regula principală la elaborarea legislației naționale (legi și acte subordonate legii) trebuie să țină de compatibilitatea lor cu legislația UE, posedarea caracterului unui act normativ, eficiența acestuia și posibilitatea de a fi implementat în practică.<sup>2</sup>

După prezentarea procesului de armonizare a legislațiilor Statelor Membre ale UE, în continuare ne propunem să analizăm metodele posibile de armonizare a legislației Republicii Moldova, luând în considerare faptul, că Republica Moldova nu este stat membru al UE și, astfel, nu putem vorbi despre o aplicabilitate directă a regulamentelor, care, la fel ca și directivele, trebuie să fie transpuse în legislația națională.

Cu toate că tehnica legislativă a RM nu este expuse sub formă de principii în formă scrisă, următoarele acte legislative prezintă unele principii de bază care reglementează elaborarea legislației și care constituie instrumente utile pe parcursul procesului de armonizare a legislației: Legea cu privire la actele legislative Nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 (cu modificările până în 2006), Legea cu privire la actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice locale și

<sup>1</sup> Articolul 14 b) al Regulamentului aprobat prin HG nr. 1345.

<sup>2</sup> Articolul 7 c) al Regulamentului aprobat prin HG nr.1345.

centrale nr. 317-XV din 18 iulie 2003 (cu modificările ulterioare) și Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24 noiembrie 2006 cu privire la armonizarea legislației naționale cu acquis-ul comunitar.

O tehnică legislativă bună înseamnă, în primul rând, abilitatea de a identifica obiectivele legislative și de a le realiza integral, prin formularea drepturilor și obligațiilor juridice într-un mod clar, în același timp, asigurând faptul că proiectul de lege nu contravine normelor ierarhic superioare și că acesta este în conformitate cu alte norme juridice existente.

Dacă elaborarea de legi se efectuează doar pentru a realiza inițiativele autorităților sau pentru a îndeplini un anumit plan legislativ, atunci asemenea practici pot duce la consecințe nefaste de lungă durată pentru întregul stat, din cauza unui sistem legislativ haotic și problemelor impuse destinatarilor acestuia.

După cum a fost definit la alineatul 2 al Regulamentului aprobat prin HG nr. 1345, armonizarea legislației este un proces continuu, cu scopul de a asigura compatibilitatea actelor normative ale RM cu legislația UE, astfel încât legislația UE, prin prisma procesului de armonizare, să devină parte a sistemului național legislativ. Este clar faptul, că soluțiile și definițiile actelor legislative ale UE prin prisma armonizării devin parte a legislației naționale și, fiind publicate în Monitorul Oficial al RM, reprezintă imaginea sistemului legislativ al RM. De aceea, Hotărârea Guvernului nr. 1345 cere, ca pe parcursul acestui proces de armonizare a legislației, actele normative să fie elaborate în conformitate cu tehnica legislativă națională<sup>3</sup>.

În pofida acestei prevederi a Articolului 7, lit.) a) a Regulamentului aprobat prin HG nr. 1345, precum că proiectul de lege trebuie să corespundă tehnicii legislative naționale, după cum este menționat și în Legea nr. 780-XV și Legea nr. 317-XV, trebuie, totuși, să existe și o anumită flexibilitate acordată inițiatorului proiectului de act legislativ, care să țină cont de posibilitatea implementării corecte a legislației. Pe parcursul procesului de elaborare vor apărea probleme cu privire la definiții și soluții care sunt noi pentru Republica Moldova și unica modalitate în acest caz va fi adaptarea legislației Moldovei la cerințele UE, deoarece UE nu-și va ajusta legislația sa conform tradițiilor și principiilor legislației moldovenești. Altă opțiune nu există decât revizuirea practicii prezente și asigurarea unei flexibilități a acesteia.

Legea cu privire la actele legislative stabilește

principiile de bază ale elaborării legislației<sup>4</sup>, stipulând că:

(1) Actul legislativ trebuie să satisfacă prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiile și normele internaționale care sunt unanim recunoscute, inclusiv cele ale legislației comunitare.

(2) Actul legislativ trebuie să satisfacă prevederile constituționale și cadrul legislativ existent, în cazul codificării legislative și sistemului de unificare.

(3) Pe parcursul elaborării, adoptării și aplicării actului legislativ, se vor respecta următoarele principii:

a) oportunitate, coerență, consistență și uniformitate între normele convergente;

b) consecutivitate, stabilitate și previzibilitate (anticipare) a normelor juridice;

c) transparență, publicitate și accesibilitate.

Constituția este actul legislativ ierarhic superior, iar toate celelalte legi și acte subordonate legii trebuie să se alinieze Constituției. Mai devreme sau mai târziu, și Republica Moldova ar putea fi pusă față în față cu probleme în care unele legi ar putea contraveni Constituției, după cum a fost și exemplul achiziționării imobilelor de către străini, care nu era permis de Constituția unui nou stat membru al UE înaintea aderării acestuia, ceea ce, ulterior, a dus la modificarea Constituției acestui stat. În cazul în care există un conflict între actul legislativ al UE și Constituția Republicii Moldova, avem doar două soluții pentru Republica Moldova – modificarea Constituției RM sau ne-armonizarea cu actul legislativ al UE.

Oricum ar fi, înainte de aderarea la UE, foarte probabil că Republica Moldova, la fel ca și toate noile state membre ale UE, își va modifica Constituția, astfel încât să se permită transferul unor elemente ale suveranității naționale către Uniunea Europeană.

La elaborarea legislației armonizate cu cea a UE nu este suficientă cunoașterea legislației UE, ci este nevoie și de o cunoaștere profundă a sistemului de drept intern, care trebuie respectat:

• Actul legislativ trebuie să corespundă dispozițiilor constituționale și să fie în concordanță cu cadrul juridic existent, cu sistemul de codificare și unificare a legislației<sup>5</sup>.

• Proiectul trebuie să satisfacă următoarele cerințe<sup>6</sup>:

a) să fie redactat în conformitate cu tehnica legislativă națională;

<sup>4</sup> Articolul 4 al Legii cu privire la Actele Legislative.

<sup>5</sup> Articolul 4 (2), Legea cu privire la actele legislative.

<sup>6</sup> Articolul 14) din Regulamentul aprobat prin HG nr. 1345.

<sup>3</sup> Articolul 7 a) al Regulamentului aprobat prin HG nr. 1345.

b) să indice data intrării în vigoare și eventuala perioadă de tranziție necesară implementării dispozițiilor actului normativ;

c) să prevadă perioada necesară pentru aducerea legislației naționale în conformitate cu actul normativ ajustat.

În continuare prezentăm câteva reguli de bază care trebuie respectate de către ministere, atunci când acestea sunt preocupate de armonizarea legislației.

Înainte de a demara procesul de armonizare a unui anume act normativ al UE, se recomandă de a se familiariza cu istoria adoptării actului. În acest caz, de o importanță deosebită vor fi propunerile Comisiei UE, opiniile Parlamentului și Consiliului UE pe parcursul procedurii legislative a UE, la fel ca și variate cărți albe și verzi care au servit drept documente preparatorii înainte ca legislația să fie adoptată în cadrul UE.

Inițiatorul proiectului de act legislativ, de asemenea, trebuie să studieze cadrul de reglementare al actului legislativ al UE și tendințele de evoluție a sectorului pe care le reglementează acel act și să înțeleagă care parte a legislației Republicii Moldova trebuie să fie adoptată sau modificată.

Pe parcursul elaborării, pe lângă legislația secundară a UE, trebuie luate în considerare și legislația primară și hotărârile Curții de Justiție.

După ajungerea la decizia politică și profesională de a planifica transpunerea anumitor acte legislative ale UE în Planul Național de Armonizare, inițiatorul proiectului de act legislativ, probabil, se va concentra asupra activității de traducere sau de revizuire a textului tradus pentru a se familiariza cu terminologia acestuia.

Următorul pas util va fi studierea istoricului actului legislativ al UE pentru a înțelege care au fost motivele pentru adoptare, problemele în cadrul procedurii legislative UE și actele de genul cărților albe și verzi, la fel ca și opiniile Consiliului și ale Parlamentului European.

Se va adopta o decizie cu privire la selectarea tipului de act național ce va fi supus armonizării. Simplu spus, instrumentul legal ce va fi destinat să implementeze legislația UE în cadrul legislației naționale trebuie să fie efectiv și să producă efecte juridice, cu toate că alegerea instrumentului potrivit este lăsată pe seama RM și depinde de natura și anvergura politicii UE ce va reprezenta subiect al armonizării.

Cel mai probabil, legea trebuie să fie folosită la armonizarea regulamentelor (care în cadrul statelor membre ale UE sunt direct aplicabile fără transpunere) și, de asemenea, a directivelor care introduc

principiile generale în anumite domenii sau a directivelor orizontale. De asemenea, legile vor fi folosite în cazul directivelor care conferă drepturi și obligații persoanelor fizice și juridice și în toate cazurile când transpunerea se va realiza prin modificarea legilor existente sau a legilor cu implicații politice. Actele subordonate legii ar trebui să fie folosite la armonizarea legislației tehnice.

Există trei metode profesionale și legislative care se consideră cele mai corecte metode de armonizare, care, în majoritatea cazurilor, sunt combinate sau complementare.

Conform Hotărârii Guvernului nr. 1345 „În procesul de armonizare, inserarea corectă a prevederilor legislației comunitare în legislația națională se va efectua prin:

a) transpunerea directă – proiectul de act normativ național care transpune acte din legislația comunitară trebuie să obțină același efect juridic ca și actul transpus, folosind, după caz, limbajul juridic (sau foarte apropiat) utilizat de actul comunitar propriu-zis;

b) creație legislativă națională – proiectul de act normativ național folosește mijloacele particulare la discreția statului, creând cadrul necesar aplicării actului comunitar, cu respectarea strictă a obiectivului acestuia”<sup>7</sup>.

Metoda de bază la transpunerea unei directive, este metoda transunerii corecte și detaliate cu modificare parțială, în care actul UE este **modificat sau reformulat** în conformitate cu regulile interne de tehnică legislativă. Actul UE este transpus în legislația internă și, astfel, toate obiectivele actului UE sunt incluse. Atunci când folosim această metodă, sistemul legislativ național și terminologia juridică este păstrată intactă. Reformularea, de asemenea, presupune posibilitatea de a exclude părțile irelevante ale textului și oferă inițiatorului proiectului de act legislativ libertatea de a acționa în conformitate cu sistemul legislativ național.

Cea de-a doua metodă de transpunere este **transpunerea literală sau cea prin copiere**. Unele compartimente ale actului comunitar sunt copiate literal în textul actului legislativ intern. Această metodă este utilă atunci când avem părți tehnice detaliate ale actelor UE, de genul hărți, formule, conturi; prin aceasta se asigură îndeplinirea corectă a obligațiilor impuse; totuși, aceasta ar putea rezulta în utilizarea unei terminologii străinii și necunoscute în cadrul terminologiei juridice interne și care este necunoscută și nepotrivită în cadrul sistemului legislativ național.

<sup>7</sup> Articolul 15, Hot.guv. nr. 1345.

În cazuri excepționale, foarte rare, transpunerea este, teoretic, posibilă doar prin **referință** la unele părți ale unui tip anume de act legislativ al UE (o directivă) și, din aceleași motive, ca și în cazul metodei prin copiere. În majoritatea cazurilor sunt anexe tehnice la directive. O asemenea abordare este folosită de statele membre ale UE. Totuși, chiar și în cazurile statelor membre, ar fi mai bine de evitat această metodă, în special, în cazurile când o anumită directivă dă naștere unor anumite drepturi și obligații persoanelor fizice și juridice. Oricare ar fi cazul, trebuie de accentuat faptul, că ministerele RM sau orice altă autoritate publică centrală care elaborează proiecte de acte normative cu relevanță comunitară trebuie să evite folosirea acestor referințe, deoarece, conform cadrului juridic curent al Republicii Moldova, o asemenea referință ar contraveni Constituției.

Din experiența noilor state membre ale UE putem ajunge la concluzia: combinația primelor două metode prevalează în ceea ce ține de metodele de transpunere; drept regulă de bază poate să ne servească faptul că textul unei directive nu trebuie copiat cuvânt cu cuvânt în actele naționale și actul național nu trebuie să urmeze structura directivei. De asemenea, ținem să menționăm, că în cazurile în care o directivă este modificată, atunci și prevederea națională trebuie să fie modificată ulterior.

În cursul transunerii, inițiatorii proiectului de act legislativ trebuie să completeze tabele de concordanță în conformitate cu principiile de orientare. Aceste tabele vor servi drept dovadă directă și argument real la verificarea eforturilor naționale de transpunere a legislației UE.

#### **Bibliografie:**

1. P.Craig, G.de Búrca (2007). EU Law, Text, Cases and Materials (4th ed. ed.). Oxford, New York: Oxford University Press.
2. W. Voermans, Gold-plating and double banking: an overrated problem?, Published in: Henk Snijders, Stefan Vogenauer (eds.), Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law. Sellier European Law Publishers; Munich 2009, p. 79-88.
3. Handbook for Harmonization of Bosnia and Herzegovina Legislation with European Union Legislation, Directorate for European Integration, Government of Bosnia și Herzegovina, Sarajevo, 2005.
4. Nomo-technical guidelines, Office for Legislation, Government of Slovenia, Ljubljana, 2008.
5. Methodology for harmonising Estonian legislation with European Union law, Ministry of Justice of the Republic of Estonia, European Union Law Service, 2000.
6. S. Bruun-Nielsen, E.Stuart, International and European Union best practices for the preparation of legislation, EU funded project, Astana, 2005.
7. J. Gromovs, „Problems of the implementation of the European Union Law in Latvia – aspects of the application of regulations”, University of Latvia, 2003.
8. Adaptation of the Polish legal system to EU law: Selected aspects., Adam Lazowski, Sussex European Institute, 2001.
9. Methodology for approximating national normative acts, Salome Lachat, Daniel Lachat, Paris 2008.
10. Metodologia de armonizare a legislației în Republica Moldova, Primož Vehar, Juris Gromovs, Natalia Suceveanu, Stela Buiuc, Chișinău 2010.11. Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 (cu modificările și completările ulterioare).
12. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003 (cu modificările și completările ulterioare).
13. Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24.11.2006 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară.

**Copyright©Natalia SUCEVEANU,  
Stela BUIUC, 2010.**

## REPUBLICA DEMOCRATICĂ MOLDOVENEASCĂ ȘI „UNIREA” BASARABIEI CU ROMÂNIA ÎN CONTEXTUL DREPTULUI INTERNAȚIONAL

*Sergiu NAZARIA\**  
*Victor STEPANIUC\*\**

### ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА И «ОБЪЕДИНЕНИЕ» БЕССАРАБИИ С РУМЫНИЕЙ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

*Провозглашение Молдавской Демократической Республики было выражением стремления молдавского народа к восстановлению своей многовековой государственности. Одновременно, большинство наших сограждан выступало за сохранение Молдовы в составе России и было категорически против её объединения с Румынией. Однако, по причине интенсификации процесса советизации и большевизации Бессарабии, лидеры национального движения, занявшие жёсткие анти-советские и антибольшевистские позиции, начали всё убыстряющийся идеологический тренд в сторону румынского национализма и вопреки воле населения предприняли ряд действий, направленных на подрыв самого существования возрождённого вследствие русской революции молодого молдавского государства.*

*В большой тайне от общественности, более всего опасаясь собственного народа и полностью лишённые его поддержки, они призвали румынские правящие круги направить в страну иностранные интервенционистские силы. Под их прикрытием и в результате решения румынской полу-феодалной олигархии, которая в свою очередь получила предварительное согласие Антанты и Центральных держав, 27 марта 1918 г. было организовано опереточное голосование, в результате которого было провозглашено «объединение» Бессарабии с Румынией.*

*Данный акт не имел никакой юридической силы, а с точки зрения принципа суверенитета народа и норм международного права являлся абсолютно незаконным. Его эксклюзивной целью была «легализация» аннексии Бессарабии королевской Румынией. Великие западные державы и Германия, исходя из собственных антисоветских целей, поддержали Румынию, позволив ей захватить молдавскую территорию между Прутом и Днестром, для её вовлечения в борьбу с Советской Россией. Однако большинство населения нашего края не приняло чужеземного господства и жило надеждой на его свержение.*

### DEMOCRATIC REPUBLIC OF MOLDOVA AND “UNIFICATION” OF Bessarabia WITH ROMANIA IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL LAW

*The proclamation of the Moldovan Democratic Republic was an expression of aspirations of the Moldovan people to rebuild their centuries-old statehood. Simultaneously, the majority of our fellow citizens advocated for the preservation of Moldova as a part of Russia and were opposed to its unification with Romania. However, due to the intensification of the process of Sovietization and bolshevization of Bessarabia, the leaders of the national movement who have taken rigid anti-Soviet and Antibolshevist positions, have started an ever-increasing ideological trend towards the Romanian nationalism and against the will of the population have undertaken a number of the actions aimed at undermining the very existence of the young Moldovan state revived as a result of the Russian Revolution.*

*In a big secret from the public, most of all being afraid of own people and completely deprived of his support, they have urged the Romanian ruling circles to direct foreign interventional energies to the country. Under their guise, and as a result of the decision of the Romanian semi-feudal oligarchy, which in turn has received the preliminary consent of the Entente and Central Powers, an operetta voting which*

\* *Sergiu NAZARIA* – doctor în istorie, doctor habilitat în politologie, conferențiar IRIM.

\*\* *Victor STEPANIUC* – doctor în istorie.



*proclaimed the “unification” of Bessarabia with Romania has been organized on March, 27th, 1918.*

*This act had no legal force, but from the standpoint of the principle of popular sovereignty and the norms of international law was absolutely illegal. The “legalization” of annexation of Bessarabia by royal Romania was its exclusive purpose.*

*Great western powers and Germany, proceeding from their own anti-Soviet purposes, have supported Romania, having allowed it to capture the Moldovan territory between the Prut and Dnestr, for her involvement in struggle against Soviet Russia. However the majority of the population of our region hasn't accepted foreign domination and lived in hope of its overthrow.*

Revoluția rusă a proclamat dreptul popoarelor la autodeterminare și moldovenii au căpătat posibilitatea de a-și hotărî singuri soarta. La 2 noiembrie 1917 a fost creat biroul pentru constituirea Sfatului Țării care a determinat numărul membrilor acestui organ. Minorităților naționale care alcătuiau circa 50% din populație li s-au rezervat 36 de mandate, adică mai puțin de 25%. Muncitorii n-au primit nici un loc, iar țărani care alcătuiau circa 80% din populație au căpătat doar 30% mandate. Mai multe mandate le-au căpătat formațiunile de orientare proromână. Celui mai influent partid din Basarabia – eserilor, pentru care la alegerile în Adunarea Constituantă au votat 31,2% din alegători, i-a fost acordat un singur loc, pe când P.N.M., care a căpătat la aceste alegeri doar 2,2% din voturi, a căpătat 4 mandate. Câte un loc, ca și eserii, au primit diferite asociații ale intelectualilor, liga femeilor – organizații puțin cunoscute, iar colegiului avocaților și lucrătorilor telegrafului – câte două.

La 21 noiembrie 1917 și-a deschis lucrările Sfatul Țării, care la 2 decembrie 1917 a proclamat Basarabia Republică Democratică (Populară) Moldovenească, ca parte egală în drepturi a „Republicii Federative Democratice Ruse unice”. Sfatul Țării apela la „poporul moldovenesc și la toate popoarele frățești” din R.D.M. să stea la straja Adunării Constituante din întreaga Rusie și a patriei comune – a Republicii Federative Democratice Ruse<sup>1</sup>.

În istoriografia româno-naționalistă predomină aprecierile Sfatului Țării ca un adevărat „organ reprezentativ al Basarabiei”, „ales pe baze democratice”, ca „adunare reprezentativă a tuturor claselor și păturilor sociale din Basarabia”, „un organism cu certe attribute parlamentare”, se afirmă că Sfatul Țării a „întrunit aprobarea unanimă a populației din Basarabia”, „a reflectat structura națională, precum și toată gama de curente politice, profesioni și instituții existente în acest teritoriu”, „populația se putea exprima liber, alegându-și reprezentanții proprii

în marele forum”<sup>2</sup>. I.M. Oprea cu un exces de zel „patriotic” ajunge chiar la afirmația precum că „cei care pun la îndoială oportunitatea Sfatului Țării nu vor să vadă că acest parlament s-a constituit prin procedee democratice, iar hotărârile lui satisfac ceau în chip desăvârșit principiile democrațiilor occidentale”<sup>3</sup>.

Absolut toate documentele ce stau la dispoziția cercetătorilor combat această teză mitologică. Straniu, însă cum se poate vedea ceea ce niciodată n-a existat?! Probabil, se cere prezența unui talent deosebit... Este evident că astfel de epitete reflectă nu atât realitatea, cât dorința acestor autori. Aici, cum și în majoritatea cazurilor când este vorba despre dilema istoriografiei naționaliste – „reflectare veridică a istoriei sau o reflectare «patriotică»”, – iarăși ne ciocnim de o încercare de reflectare a evenimentelor istorice în favoarea „patriotismului” și nu a adevărului istoric.

A. Boldur, analizând principiile de organizare a „Sfatului Țării”, scria: „Orientarea organizației, componența ei neclară, incertitudinea totală a competenței – iată trăsăturile specifice ale organului decretat de congresul ostășesc moldovenesc din întreaga Rusie... Oare poate fi acest organ un exponent influent al voinței populației Basarabiei, să beneficieze de simpatiile și susținerea ei? Cu regret, îndoileli mai există!”<sup>4</sup> De aceiași părere referitor la legitimitatea Sfatului Țării era și ministrul român de atunci C. Argetoianu, numind acest organ „soviet de pezevenghi adunați de pe stradă”<sup>5</sup>.

Liderii Sfatului Țării totalmente negau apartenența lor la ideea românismului. I. Inculeț spunea: „Separatism în Basarabia, mai ales de cel românesc, nu există și dacă sunt de aceștia care privesc spre Prut, ei reprezintă doar un mănunchi de oameni. Calea Basarabiei se intersectează cu calea Rusiei, deoarece nu există vreo țară mai liberă decât Rusia”.

<sup>1</sup> Vezi: ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 57, f. 129; ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 21, Partea I, f. 62-68; Свободная Бессарабия, №181; Cuvînt Moldovenesc, №110.

<sup>2</sup> De exemplu: Cojocar Gh. Sfatul Țării: Itinerar. Chișinău, 1998, p. 19.

<sup>3</sup> Oprea I.M. Basarabia la Conferința româno-sovietică de la Viena (1924). // Revista istorică. Serie nouă. T. III. 1992, Nr. 7-8, P. 718.

<sup>4</sup> Свободная Бессарабия, №185.

<sup>5</sup> Argetoianu C. Memorii. Vol. V. Buc., 1995, P. 28.

Și astfel de declarații sunau din gura liderilor Sfatului Țării permanent<sup>6</sup>, deoarece dispozițiile maselor populare erau categoric pentru păstrarea și în continuare a unității Moldovei cu Rusia<sup>7</sup>. „Unirea” nu era dorită de majoritatea populației Republicii Moldovenești și acești lideri autoprocamați promovau o politică îndreptată împotriva intereselor și doleanțelor propriului popor, îl mințeau neobrăzat. Însă, obiectiv, proclamarea RDM a semnat renașterea statalității moldovenești<sup>8</sup>.

Sfatul Țării, proclamându-se o putere supremă în gubernie, cerea supunerea tuturor instituțiilor și organizațiilor din ținut. Însă aceleași pretenții le aveau și sovietele. Recunoașterea guvernului lui Lenin de către sovietul din Chișinău, iar apoi și de către alte soviete, însemna că acestea sunt gata să se supună Petrogradului bolșevic<sup>9</sup>, ceea ce venea în contradicție cu planurile Sfatului Țării. Pe măsura bolșevizării trupelor dislocate în Chișinău și în provincie, se măreau șansele sovietelor de a lua puterea în Basarabia. Lupta pentru putere între aceste două structuri era inevitabilă.

În această situație rezultatul luptei depindea de susținerea unităților militare aflate la dispoziția oponentilor și de un șir de factori interni și externi. Bolșevicii se pregăteau activ pentru o încăierare decisivă, bazându-se sub aspect politic pe soviete, iar în plan militar pe unitățile bolșevizate și sperau la ajutorul guvernului lui Lenin. Sfatul Țării conta pe sprijinul din exterior al Antantei și României, iar

din interior pe susținerea trupelor militare moldovenești. Conducătorii lui căutau insistent să-și asigure susținerea în rândul soldaților și ofițerilor moldoveni din armata rusă. Toamna anului 1917 începe formarea unităților moldovenești și dislocarea lor în ținut. În cele din urmă au fost create 16 detașamente mobile ale miliției (cohorte), câte 100 de oameni fiecare, formate din soldații originari din Basarabia.

Însă cohortele refuzau să reprime „bunturile țărănești”, iar pe alocuri chiar se alăturau țăranilor și participau la devastarea economiilor moșierești. În acest sens istoricul A. Bobeică scrie că „unele unități moldovenești nou create [erau] foarte îndoielnice și din punct de vedere militar, și din punctul de vedere al devotamentului pentru cauza națională”<sup>10</sup>. Astfel, la ședința plenară a comitetului Regimentului I moldovenesc s-a decis: „Din cauza unor manifestări contrarevoluționare ale cohortelor la reprimarea tulburărilor agrare, a refuza expedierea celor 800 persoane” cerute pentru reprimarea „anarhiei” din județul Soroca. „Democrația moldovenească, se spune în continuare în această hotărâre, nu concepe înăbușirea prin intermediul acțiunilor militare a anarhiei, apărută din motive agrare, ci prin curmarea ei, promulgându-se o lege clară, laconică... [care ar pune capăt] tuturor cauzelor, ce condiționează acaparările și incendierile”<sup>11</sup>.

Pe parcursul lunii decembrie autoritatea liderilor Sfatului Țării a început să scadă rapid. Un exemplu convingător în acest sens îl constituie alegerile în Adunarea Constituantă din Rusia – P.N.M. a obținut 2,2% din voturi. La sate lupta principală pentru voturile alegătorilor s-a desfășurat între candidații sovietelor de deputați ai țăranilor și cei ai partidului eserilor. Liderii Sfatului Țării, pentru a învinge, au mers pe listele acestor formațiuni și numele lor nici nu figurau în calitate de conducători ai acestui organ. Astfel I. Inculeț, P. Erhan, Gh. Pântea și P. Cojuhari au mers la alegeri ca reprezentanți ai Sovietului gubernial al țăranilor. Chiar liderul Partidului Național Moldovenesc P. Halippa și-a înaintat candidatura la alegerile în Adunarea Constituantă nu pe listele partidului său, ci pe cele ale sovietului țărănesc<sup>12</sup>.

Posibil fără a conștientiza acest lucru, D. Bogos a scos la suprafață esența politicii părtaşilor săi româno-unioniști care „nu urmăreau altceva decât scopul ca să se strecoare cât mai mulți naționaliști adevărați în Constituanta rusă, ca să aibă acolo cine

<sup>6</sup> Vezi: ANRM, F. 727, Inv. 1, D. 21, f. 141; ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 3, f. 27; ф. 727, Inv. 2, D. 21, f. 178 verso, 192; Cuvînt Moldovenesc, №38, №110; Свободная Бессарабия, №171, №181; Бессарабская жизнь, №268; Sfatul Țării. 1917. 24.12, 1918. 11.01; За власть Советскую. Борьба трудящихся Молдавии против интервентов и внутренней контрреволюции (1917-1920). Сборник документов и материалов. Киш., 1970, С. 44-46; Halipa P., Moraru A. Testament pentru urmași. Chiș., 1991, P. 55; Bobeică A. Sfatul Țării – stindard al renașterii naționale. Chiș., 1993, P. 72, 73, 75, 76, 79, 81, 89; Ghibu O. Pe baricadele vieții. În Basarabia revoluționară (1917-1918). Amintiri. Chiș., 1992, P. 463-464; etc.

<sup>7</sup> Vezi: Известия Кишиневского Совета рабочих и солдатских депутатов, №162, №174; Бессарабская жизнь, №270, №278; Свободная Бессарабия, №186, №191, №196; Ciobanu Șt. Unirea Basarabiei. Studii și documente cu privire la mișcarea națională din Basarabia în anii 1917-1918. Buc., 1929, P. 146, 147, 309 etc.

<sup>8</sup> În acest sens vezi cuvântarea lui I. Pelivan la 21 noiembrie în ziua deschiderii lucrărilor Sfatului Țării. // Bobeică A. Sfatul Țării, p. 85-88.

<sup>9</sup> Procesul de bolșevizare a sovietelor vezi: Известия Кишиневского Совета, №159, №161, №163, №165; Свободная Бессарабия. 1917, 25.11, №179; Бессарабская жизнь. 1917, 24.11, №267, №271, №274; Левит И.Э. Молдавская республика (ноябрь 1917 – ноябрь 1918). Кишинев, 2000, С. 42-47, 59, 140-146, 217; Антонок Д.И., Афтенюк С.Я., Есауленко А.С., Завтур А.А., Ройтман Н.Д., Шемяков Д.Е. Победа Советской власти в Молдавии. М., 1978, p. 185, 241 etc.

<sup>10</sup> Bobeică A. Sfatul Țării, P. 103.

<sup>11</sup> Известия Кишиневского Совета, №167; Бессарабская жизнь, №276.

<sup>12</sup> Mai detaliat vezi: Левит И.Э. Молдавская республика, p. 48-49, 23, 50, 50-51, 52.

să sprijine cauza românilor din Basarabia<sup>13</sup>. Mai exact ar fi imposibil de spus – „să se strecoare cât mai mulți naționaliști adevărați”, deoarece doar strecurându-se hoștește și mințind alegătorii ei puteau „nimeri în Constituantă”. Fără s-o dorească, Bogos recunoaște lipsa de încredere „naționaliștilor adevărați” din partea maselor largi ale populației Moldovei.

Sub influența propagandei bolșevice s-a intensificat descompunerea trupelor ruse pe frontul român<sup>14</sup>. De frământări au fost cuprinse și unitățile dislocate în Basarabia. Se referă aceasta și la Primul regiment moldovenesc de infanterie<sup>15</sup>. „O biată turmă, îmbătată de frazeologia bolnăvicioasă a timpului..., iată unde ajunseseră soldații moldoveni... Prezența mea era inutilă, ba mai mult, primejdioasă pentru mine. Am plecat mâhnit din odaie, – scria D. Bogos<sup>16</sup>. Însă până la un timp cea mai mare parte a unităților militare moldovenești susținea Sfatul Țării<sup>17</sup>. Chiar și sovietele, cu unele condiții, l-au susținut inițial<sup>18</sup>.

Însă conducătorii Sfatului categoric respingeau orice contacte cu organele care recunoșteau Guvernul sovietic. În primul rând ei mizau pe susținerea unităților militare moldovenești. Însă calculurile lor nu s-au justificat. După cum recunoștea Șt. Ciobanu, „cele vreo câteva unități moldovenești pe care le avea la dispoziție Sfatul Țării, erau contaminate de bolșevism și pe ele nu se putea conta<sup>19</sup>. Același gând a fost exprimat și de Erhan : „Nu ne putem sprijini pe unitățile noastre moldovenești: ele sunt bolșevizate. Unica ieșire – chemarea oștirilor străine<sup>20</sup>. P. Cazacu sublinia că în situația creată „a fost luată o hotărâre secretă de a se adresa după ajutor extern. Inițiativa venea de la Blocul Moldovenesc. În ședința închisă a Sfatului Țării, Consiliul directorilor generali a primit «carte blanche» în

această problemă<sup>21</sup>. Cu acest scop, la 20 decembrie la Iași au plecat V. Cristi și I. Pelivan.

Cercurile guvernante ale României se temeau însă că comandamentul german ar putea anula armistițiul. Plus la toate era necesar acordul aliaților. Istoricul olandez W.P. van Meurs în felul următor apreciază situația creată: „În decembrie și la începutul lui ianuarie, conducerea moldovenească a Sfatului Țării a apelat de două ori la Iași pentru sprijin militar din partea lui Șerbaciov și a guvernului român. Acești conducători au solicitat ca un număr de unități militare să fie puse la dispoziția guvernului moldovean pentru restaurarea legii și ordinii, dar nu pentru o ocupație românească, cum avea să se petreacă mai târziu. În ambele împrejurări, Brătianu a refuzat cererile având în vedere situația delicată a României vizavi de Puterile Centrale<sup>22</sup>. Dar în curând Guvernul român le-a satisfăcut rugămintea, emițând la 24 decembrie ordinul despre introducerea trupelor în Basarabia<sup>23</sup>.

Făcând bilanțul în problema introducerii trupelor române în Basarabia, istoricul I. Țurcanu menționează: „Este evident însă că nu intervențiile basarabenilor au fost acelea care au făcut ca trupele române să pună stăpânire pe Basarabia... Dar este tot atât de neîndoielnic și faptul că, de vreme ce guvernul României și forțele lui militare erau sub ascultarea Antantei și că, în același timp, trebuiau să țină cont și de interesele Puterilor Centrale, care ocupaseră cea mai mare parte a țării și puteau dicta românilor orice condiții, autoritățile românești nu aveau cum decide, din proprie inițiativă, trimiterea de trupe în Basarabia<sup>24</sup>. Așadar, este evident că decizia de a trimite trupe străine în ținutul nostru și operația de „unire” a Basarabiei cu România, care a urmat în curând, nu a avut nimic în comun cu voința poporului moldovenesc. Deciziile erau luate în marile capitale europene și erau dictate de scopurile marilor puteri beligerante în lupta lor cu Rusia Sovietică.

Însă când populația Chișinăului a aflat despre aceste acțiuni, pe străzile orașului au apărut proclamații ca „Consiliul Directorilor și Sfatul Țării au vândut Basarabia României<sup>25</sup>. Unitățile militare s-au pronunțat categoric împotriva acestor intenții

<sup>13</sup> Bogos D. La răspântie. Moldova de la Nistru în anii 1917-1918. Chișinău, 1998, P. 110.

<sup>14</sup> Iorga N. Memorii. Vol. I. Buc., 1939, P. 174; Averescu A. Notițe zilnice din război (1916-1918). Buc., P. 248, 249; Duca I.G. Memorii. Vol. III. Războiul (1916-1917). Partea I. Buc., 1994, P. 273; Vol. IV. Războiul (1917-1919), p. 39.

<sup>15</sup> Известия Кишиневского Совета, №162; Бессарабская жизнь, №270.

<sup>16</sup> Bogos D. La răspântie, p. 108.

<sup>17</sup> Бессарабская жизнь, №278; Свободная Бессарабия, №187; Левит И.Э. Молдавская республика, С.60; Ghibu O. Pe bariadele vieții, p. 463-464.

<sup>18</sup> Vezi: Левит И.Э. Молдавская республика, С. 33-34, 42, 59-61; Meurs W.P. van. Chestiunea Basarabiei în istoriografia comunistă. Chiș., 1996, p. 81, 83; .

<sup>19</sup> Ciobanu Șt. Unirea Basarabiei. Studii și documente, Buc., 1929, p. LXXIII.

<sup>20</sup> Афтенюк С.Я. Ленинская национальная политика Коммунистической партии и образование советской государственности молдавского народа. Кишинэу, 1971, p. 155; История Молдавской ССР, т. II. Кишинэу, 1968, p. 62-63.

<sup>21</sup> Cazacu P. Moldova dintre Prut și Nistru. Chișinău, 1992, p. 340.

<sup>22</sup> Meurs W.P. van. Chestiunea Basarabiei în istoriografia comunistă, p. 83.

<sup>23</sup> Unirea Basarabiei și a Bucovinei de Nord cu România. 1917-1918. Documente. Chișinău, 1995, p. 133.

<sup>24</sup> Țurcanu I. Unirea Basarabiei cu România. Preludii, premise, realizări. 1918. Chișinău, 1998, p. 128.

<sup>25</sup> ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 21, f. 132, 135, 135 verso; Sfatul Țării. 1917. 24.12; Cazacu P. Moldova dintre Prut și Nistru, Iași, 1920, p. 265.

ale Sfatului Țării<sup>26</sup>. Fiind demascați, conducătorii lui încercau să nege existența înțelegerilor secrete cu cabinetul ieșean. „Ocupația românească este rodul imaginației și al agitației provocatoare”, afirma ziarul „Sfatul Țării”. Ion Inuleț a încercat să „calmeze” opinia publică, declarând că „Sfatul Țării, desigur, e pentru cea mai strânsă unire cu Republica Democratică Federativă Rusă” și „toate zvonurile despre o oarecare orientare românească sunt absurde și n-au nici un temei. Zvonul despre introducerea trupelor românești pe teritoriul Republicii Moldovenești e o absurditate totală”<sup>27</sup>. A „dezmințit” zvonurile despre introducerea forțelor armate românești în Basarabia și P. Erhan. Declarând zvonurile drept „provocatoare”, pentru calmarea spiritelor el a considerat necesar să sublinieze că Sfatul Țării „se află în contact și într-o unitate absolută” cu comitetul executiv al Sovietului deputaților soldaților, muncitorilor și țăranilor<sup>28</sup>.

Astfel, liderii naționaliști mințeau și întreprindeau manevre false, încercând să inducă opinia publică în eroare. În atmosfera care domnea pe atunci în Basarabia, recunoaște P. Cazacu, erau foarte puțini care se încumetau să se pronunțe deschis în favoarea invitării trupelor române<sup>29</sup>. Liderii Sfatului Țării au fost nevoiți să declare public precum că pledează și în continuare pentru existența R.D.M. în componența Rusiei Federative. Astfel, președintele Sfatului Țării P. Halippa a menționat că „noi permanent suntem învinuiți de... orientare românească... Sfatul Țării declară că nu vede Basarabia în altă legătură decât cu Republica Federativă Rusă... Orientarea spre Rusia e singura acceptabilă pentru noi”. Iar „zvonurile despre orientarea proromânească” le-a numit „denigratoare”<sup>30</sup>.

Atât albgardiștii ruși în frunte cu Șcerbaciou, cât și guvernul român au înțeles că „Guvernul Republicii Moldovenești nu va fi cătuși de puțin în stare să reziste în fața bolșevicilor”. Referindu-se la evenimentele din acel timp, vice-premierul Take Ionescu povestea de la tribuna parlamentului: „Sfatul Țării cerea orice ajutor militar, deoarece toți ceilalți nu doreau armata noastră... Dumneavoastră credeți că Guvernul, trimițând oștile în Basarabia, considera că le trimite numai pentru a păzi un stog de fân? Toți știau că trupele sunt îndreptate în Basa-

rabia... pentru a realiza actul final al unirii Basarabiei. Acesta este adevărul!” P. Halippa, prezent în sală, a aruncat o replică: „Dumneavoastră credeți că noi am cerut oștiri pentru paza stogurilor de fân?” „Sigur că nu”, a replicat Take Ionescu<sup>31</sup>.

În primele zile ale lunii ianuarie trupele române, cu forțe relativ mici, au ocupat Unghenii, Cahulul, Leova, Bolgradul și un șir de sate. În Ungheni la 9 ianuarie au fost împușcați 12 membri ai sovietului de deputați<sup>32</sup>. Și deja la 6 ianuarie, la ora 1 de noapte Sovietul din Chișinău a primit o informație că dinspre Razdelinaia se apropie un eșalon cu ardeleni pentru a acorda ajutor Sfatului Țării. Pentru a-i întâlni pe „oaspeți”, la stație au fost trimise Regimentul 5 de cavalerie și Regimentul 1 Moldovenesc de infanterie în frunte cu V. Caabac. În rezultatul acestei operații transilvănenii au fost dezarmați și făcuți prizonieri<sup>33</sup>. Cu eșec s-a terminat și ofensiva asupra Chișinăului dinspre Prut. În urma luptelor de la Strășeni și Ghidighici armata regulată română a pierdut mai mulți morți și răniți, iar 1300 de oameni au fost luați prizonieri<sup>34</sup>.

Vorbind despre aceste evenimente, I. Duca recunoștea că „voluntarii ardeleni de la Kiev au fost atacați în gara Chișinău de bolșevici, dezarmați și bătuți, iar detașamentul de la Iași cum a trecut Prutul a avut de susținut lupte și mai grele cu bolșevicii. La Cornești, generalul Necrasov și colonelul Socolov, doi intimi ai lui Șcerbaciou, au fost omorâți și detașamentul complet învins, iar membrii români ai comisiei interaliat pentru aprovizionarea armatei au fost arestați la Chișinău și trimiși prizonieri la Odesa”<sup>35</sup>.

Însă cea mai mare dezamăgire liderilor Sfatului Țării le-a cauzat-o comportamentul unităților moldovenești. „Am încercat, – mărturisește Bogos, – cu locotenent-colonelul Popa să luăm comanda regimentului I de husari basarabeni, dar în zadar, soldații literalmente înnebuniseră, nu mai vorbesc de soldații din regimentul I de infanterie”<sup>36</sup>. „80% din efectivele unităților moldovenești refuzau să se

<sup>26</sup> Vezi: Свободная Бессарабия, №196, №199; ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 6, f. 2; Борьба за власть Советов в Молдавии. Сборник документов и материалов, p. 204.

<sup>27</sup> Sfatul Țării. 1917, 24.12.

<sup>28</sup> Sfatul Țării. 1917, 25.12.

<sup>29</sup> Cazacu P. Moldova dintre Prut și Nistru, Iași, 1920, P. 268; vezi de asemenea: Ciobanu Șt. Unirea Basarabiei. Studii și documente. Chișinău, 1993, p. 223.

<sup>30</sup> ANRM, F. 727, Inv. 1, D. 21, f. 141 verso, 142.

<sup>31</sup> Dezbaterile Adunării deputaților. Sesiunea ordinară. 1920-1921. Nr. 27, p. 617.

<sup>32</sup> Борьба за власть Советов в Молдавии. Сборник документов и материалов, p. 200, 273, 276, 278; За власть Советскую, Сборник документов, p. 29; Афтенюк С.Я. Ленинская национальная политика, p. 179.

<sup>33</sup> Vezi: Pântea Gh. Rolul organizațiilor militare moldovenești în actul unirii Basarabiei. Chiș., 1932, P. 73-77; Halippa P., Moraru A. Testament pentru urmași, P. 79; Bogos D. La răspântie, p. 138, 140-141; Ghibu O. Pe baricadele vieții, p. 506.

<sup>34</sup> Афтенюк С.Я. Ленинская национальная политика, С. 180; Kirițescu C.I. Istoria războiului pentru întregirea României, Vol. II. Buc., 1989, p. 241-242.

<sup>35</sup> Duca I.G. Amintiri politice. Vol. III, P. 49; Duca I.G. Memorii. Vol. IV, p. 61.

<sup>36</sup> Bogos D. La răspântie, p. 144.

supună ordinelor ofițerilor, trecuseră, sub impactul zvonurilor și provocărilor, de partea Secției de Front... Centrul de greutate al puterii în aceste zile... se mutase în comitete, deoarece forța era acolo”<sup>37</sup>. La ședința Sfatului Țării din 8 ianuarie Inculeț a menționat că „puterea a căzut din mâinile noastre, nu avem pe ce să ne sprijinim și legătura cu unitățile noastre e întreruptă”. Directorul pentru problemele de război Gh. Pântea s-a plâns că „unitățile noastre... fără știrea mea au mers pe poziție... Vin, spre marea mea mâhnire, să mă aresteze chiar regimentele noastre moldovenești”<sup>38</sup>.

Ofensiva masivă a celor 4 divizii românești pe teritoriul Basarabiei a fost declanșată la 8 (21) ianuarie. „Campania trupelor române în teritoriul de la est de Prut a durat circa 1,5 luni de zile... Armata română a îndeplinit cu cinste misiunea de instaurare a ordinii în teritoriul dintre Prut și Nistru, înfruntând prin atitudinea sa temerile și neîncrederea unei părți a populației”<sup>39</sup>.

În realitate, însă, trebuie de accentuat că pretutindeni armata română a fost întâlnită cu rezistență și peste tot calea ei a fost împresurată de cadavrele basarabenilor<sup>40</sup>. La Bălți în fruntea apărării orașului s-au situat A.G. Paladi, G.I. Galagan, V.M. Rudiev, A.V. Popa – conducătorii Sovietului județean al deputaților țărănilor. Ei au chemat populația să se ridice în apărarea libertății de la tentativele „țarismului român”, scopul căruia constă în exproprierea de la țărani a „întregului pământ și întoarcerea lui boierilor”<sup>41</sup>. Se pregăteau de apărare și la Chișinău<sup>42</sup>. „După luarea de către români a capitalei Chișinău,

luptele au continuat în Basarabia pe parcursul întregii luni februarie. Țăranii, care tocmai «dobândiseră» o bucată de pământ, și diferite unități revoluționare au continuat să reziste încercărilor forțelor românești de a restabili legea și ordinea”<sup>43</sup>.

Însă pentru a induce în eroare opinia publică din ținut și a slăbi rezistența, autoritățile române au mers la un șiretlic – generalul Prezan a dat asigurări că „îndată după instaurarea ordinii și liniștii... ostașii români se vor întoarce la ei acasă”<sup>44</sup>. În adresa lui Prezan, intervenția nu era motivată prin drepturile istorice și etnice ale României asupra Basarabiei, cum s-a făcut ulterior, ci exclusiv prin necesitatea de a păzi depozitele, căile ferate, a lupta cu anarhia, jafurile și prin rugămintea Sfatului Țării. Concluzia noastră este confirmată și de memoriile lui I. Duca care astfel comentează cele expuse mai sus: „Ca să salvăm aparențele, am însărcinat pe generalul Prezan să dea un manifest, prin care să arate basarabenilor că nu venim nici în cucerire, nici pentru a răpi populației pământul și roadele revoluției, ci pentru a restabili ordinea... Manifestul insistă asupra caracterului trecător al intervenției noastre militare”<sup>45</sup>.

Cu sosirea oștirilor române, în ținutul nostrum s-a stabilit un regim de teroare. Când Erhan l-a informat pe Broșteanu că în Republica Moldovenească sentința cu moartea a fost anulată, generalul i-a răspuns: “Eu sunt judecător aici și orice crime vor fi aspru pedepsite”<sup>46</sup>. Ordinele autorităților militare române referitor la tot felul de pedepse, inclusiv execuțiile prin împușcare, erau afișate pretutindeni<sup>47</sup>. “Represiile erau cu adevărat îngrozitoare”, menționa în memoriile sale chiar N. Iorga<sup>48</sup>.

La 18 (30) ianuarie și-a deschis lucrările Congresul al III-lea al Sovietelor de deputați ai țărănilor din Basarabia. Însă din cauza luptelor care mai continuau pe teritoriul ținutului la el au venit numai delegații din județele centrale ale republicii, locuite în majoritate de moldoveni. Noi intenționat accentuăm acest moment, deoarece unii istorici încearcă să prezinte lucrurile în mod eronat – de parcă componența națională a congresului era preponde-

<sup>37</sup> Cojocaru Gh. Sfatul Țării: Itinerar, p. 69-70.

<sup>38</sup> ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 21, f. 166 verso

<sup>39</sup> Cojocaru Gh. Sfatul Țării: Itinerar, p. 72.

DI Cojocaru folosește un procedeu dezonorabil și absolut fals. El permanent încearcă să prezinte lucrurile de parcă numai reprezentanții minorităților naționale s-au pronunțat contra intervenției românești în Republica Moldovenească (vezi, de exemplu, pag. 72 a lucrării indicate mai sus: „Reacțiile populației locale la intrarea trupelor române în ținut au oscilat, adeseori în funcție de apartenența etnică a localităților”). Aceasta este o minciună obraznică, jignitoare și total neîntețiată, scopul căreia este volens-nolens contrapunerea moldovenilor și concetățenilor noștri de alte naționalități.

Același lucru îl putem spune și la adresa altor istorici. Astfel A. Moraru și I. Negrei încearcă să convingă cititorul că împotriva „mișcării de eliberare națională” luptau forțele, „baza socială a [căror] o constituiau coloniștii ruși, ucraineni, bulgari, găgăuzi, evrei”. // Moraru A., Negrei I. Anul 1918. Ora astrală a neamului românesc. Chișinău, 1998, p. 67.

<sup>40</sup> Vezi: Борьба трудящихся Молдавии против интервентов и внутренней контрреволюции (1917-1920). Сборник документов и материалов. Киш., 1967, p. 29-140; История Молдавской ССР, т. II, p. 72-84.

<sup>41</sup> Борьба трудящихся Молдавии. Сборник документов, p. 38-51; Bogos D. La răspântie, p. 156.

<sup>42</sup> Борьба трудящихся Молдавии. Сборник документов, p. 33-34.

<sup>43</sup> Meurs W.P. van. Chestiunea Basarabiei în istoriografia comunistă, p. 87.

<sup>44</sup> ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 100, f. 136-136 verso; Unirea Basarabiei și a Bucovinei de Nord cu România. 1917-1918. Documente, p. 137.

<sup>45</sup> Duca I.G. Amintiri politice. Vol. III, P. 40; Duca I.G. Memorii. Vol. IV, p. 62.

<sup>46</sup> ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 21, f. 194.

<sup>47</sup> Vezi de exemplu: Sfatul Țării. 1918, 21.01, 23.01, № 16, 17; Ciobanu Șt. Unirea Basarabiei. Studii și documente. Chișinău, 1993, p. 223.

<sup>48</sup> Iorga N. Memorii. Vol. I, p. 288.

rent ne moldovenească<sup>49</sup>. Președinte al congresului a fost ales Rudiev, care a protestat împotriva intervenției românești<sup>50</sup>.

La 19/31 ianuarie în alocuțiunea s-a la congres el a declarat: „Noi recunoaștem poporul român, în deosebi țărănimea română, dar nici cum nu ne putem lipsi de dreptul de control asupra guvernului, fie el rus, român sau moldovenesc. Până când nu vor fi asigurate libertatea cuvântului, a adunărilor și intangibilitatea delegaților congresului, noi nu putem continua liniștit lucrul nostru. Unicul mijloc de eliberare a ținutului nostru drag constă în izgonirea românilor în 24 de ore, fără să ne cruțăm viețile, ridicându-ne toți ca unu în apărarea libertății dobândite în luptă cu sângele fraților noștri și pângărite de români”<sup>51</sup>. Imediat după aceasta în sală a intrat un detașament de jandarmi cu patru mitraliere<sup>52</sup>. Au fost arestați și, „fiind declarați dușmani ai românismului”<sup>53</sup>, a doua zi împușcați moldovenii V. Rudiev, V. Prahnițchi, I. Panțări, T. Cotoros și ucraineanul P. Ciumașenko. De asemenea au fost împușcați meșevica N. Grinfeld și eserul N. Covsan<sup>54</sup>. „Vina” lor consta în faptul, că s-au pronunțat împotriva intervenției românești și optau pentru Republica Moldovenească.

Despre faptul că Sfatul Țării nu mai era independent ne vorbește următorul fapt. Când delegația lui s-a adresat generalului Broșteanu vizavi de arestarea deputaților, acesta „a declarat ferm că socoate imposibilă eliberarea delegaților”. La remarcă lor că „deputații au dreptul la inviolabilitate”, Broșteanu a răspuns că „Republica Moldovenească nu are constituție în care lucrul acesta ar fi fixat” și el nu consideră că arestarea membrilor Sfatului Țării e un „amestec în treburile interne ale Republicii... Dumneavoastră nu puteți lua nici un fel de măsuri, nici fizice, nici morale, și odată ce nu puteți face aceasta, noi... o facem singuri”. Învinuind Sfatul țării în pasivitate și ipotență, generalul a declarat că „în aceste condiții el este nevoit să apere onoarea armatei române” și „va proceda la fel de fiecare dată”<sup>55</sup>.

Anume într-o așa atmosferă de ocupație militară străină, la 24 ianuarie 1918 Sfatul Țării a proclamat

„independența” R.D.M. „Deși s-a declarat «stat neatârnat», – recunoaște P. Cazacu, – hotărârile Republicii Moldovenești erau păzite de armatele românești, care, din ianuarie ocupă Basarabia”<sup>56</sup>. N. Iorga scrie că „generalul Broșteanu a trecut Prutul și provincia... a devenit, așteptând împrejurările, un teritoriu ocupat militar”<sup>57</sup>. Evident, că nici Iorga și nici Cazacu nu pot fi bănuți de antiromânism...

Cu toate acestea cercurile guvernante românești nu s-au hotărât la o anexiune imediată a Basarabiei. În legătură cu aceasta I. Duca scria: „Firește au mai trebuit câteva săptămâni pentru ca trupele noastre să ocupe întreg teritoriul Basarabiei și din anumite considerațiuni politice... au trecut două luni până când Unirea să fie oficial proclamată, dar în realitate din momentul [intrării trupelor române] ea era un fapt îndeplinit și ca atare l-am considerat la Iași”<sup>58</sup>. În afară de aceasta în ianuarie-februarie în sudul și nordul republicii continuau lupte defensive grele cu românii.

Despre atmosfera care domnea în acele zile și atitudinea populației față de „unirea” cu România ne comunică istoricul A. Morari: „Agitatorii Rusiei aveau o influență suficient de mare în mijlocul țăranilor. Vrânceanu și Turcuman, luptători pentru unire în județul Soroca, au fost condamnați la moarte de țărani incitați contra unirii”<sup>59</sup>. Un agent al siguranței informa organele ierarhic superioare că în județul Bălți printre țărani domină dispozițiile rebele, ei fiind indignați de intervenția armatelor române în Basarabia<sup>60</sup>. Nicolae Iorga de asemenea mărturisea că la începutul anului 1918 poporul Basarabiei fierbe de indignare, că în sate românii sunt urâți, iar trupe nu ajung<sup>61</sup>. Deja peste două decenii după evenimentele descrise Halipa menționa cu regret că prea mulți moldoveni rămâneau fideli ideii Rusiei unitare<sup>62</sup>.

Însă la 27 martie / 9 aprilie 1918, cu 86 de voturi pentru, 3 împotriva și 36 abțineri, Sfatul Țării a decis unirea condiționată a Basarabiei cu România. Această „unire benevolă” a fost de fapt o farsă, realizată în condițiile ocupației militare românești și contrar voinței majorității absolute a populației țării. Lucrul acesta îl demonstrează chiar și procedura votării – nominală și nu secretă, deputații fiind

<sup>49</sup> Vezi de exemplu: Cojocaru Gh. Integrarea Basarabiei în cadrul României (1918-1923). Buc., 1997, p. 32

<sup>50</sup> AOSPRM, F. 153, Inv. 1, D. 376, f. 5; Bogos D. La răspântie, p. 151.

<sup>51</sup> Голос революции, № 160; За власть Советскую. Сборник документов, p. 64.

<sup>52</sup> Голос революции, № 160.

<sup>53</sup> Moraru A. Istoria Românilor. Basarabia și Transnistria (1812-1993). Chișinău, 1995, p. 172.

<sup>54</sup> AOSPRM, F. 153, Inv. 1, D. 376, f. 5; ANRM, .F. 919, Inv. 2, D. 1, p. 23.

<sup>55</sup> ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 21, f. 210-211.

<sup>56</sup> Cazacu P. Moldova dintre Prut și Nistru. 1812-1918. Chișinău, 1992, p. 363.

<sup>57</sup> Iorga N. Neamul românesc în Basarabia. Vol. II. Buc., 1997, p. 221.

<sup>58</sup> Duca I.G. Amintiri politice. Vol. III, P. 50; Duca I.G. Memorii. Vol. IV, p. 62.

<sup>59</sup> Moraru A. Istoria Românilor. Basarabia și Transnistria, p. 175; Moraru A., Negrei I. Anul 1918, p. 84.

<sup>60</sup> ANRM, F. 679, Inv. 1, D. 4803, f. 66.

<sup>61</sup> Iorga N. Memorii. Vol. I, p. 270, 278.

<sup>62</sup> Viața Basarabiei. 1938, Nr. 4-5, p. 5.

„îmboldiți” de baionetele românești care au înconjurat clădirea, iar pe deasupra ei zburau avioane militare române. De asemenea și prezența în sală înainte de votare a premierului român A. Marghiloman i-a presat pe „deputați”<sup>63</sup>. Ei n-au uitat de executarea în luna ianuarie a membrilor Sfatului Țării și nu mai vroiau să-și riște viața. La banchetul organizat după votare, Marghiloman a declarat că „unirea Basarabiei s-a făcut la București”<sup>64</sup>.

Acest gând a fost totalmente confirmat și de adversarul lui politic C. Argetoianu: „De fapt, Basarabia s-a unit cu Patria Mamă, dacă nu în clipa în care s-a hotărât trimiterea armatei noastre peste Prut, la chemarea cârmuitorilor basarabeni – adică la 4 ianuarie 1918 – cel puțin în momentul în care trupele noastre au intrat în Chișinău... Chestiunea Basarabiei fusese definitiv reglată, și fără nici o dificultate, [de către] Guvernul Averescu în tratativele sale cu reprezentanții Puterilor Centrale. Kühlmann și Czernin au venit la București cu hotărârea să ne lase Basarabia în schimbul ciopârțelilor pe care le proiectaseră”<sup>65</sup>.

Și Duca confirmă mărturisirile lui Marghiloman și Argetoianu: „Germania și Austro-Ungaria declaraseră în toate împrejurările că ele nu se opun la această unire. Mai mult, afirmă că o consideră legitimă și că o doresc... Le convenea să micșoreze Rusia și prin mărirea teritoriului nostru înspre răsărit să facă să mai uităm revendicările noastre de peste Carpați”, șantajând guvernul român cu această recunoaștere a „unirii” Basarabiei în scopul de ai impune condițiile proprii de pace<sup>66</sup>. Astfel, însăși politicienii români în memoriile sale dovedesc că „unirea” a fost plămădită de factorii din afara Basarabiei și „votul” Sfatului Țării, – numit de același Argetoianu „bandă de besmetici”, „pușlamale”<sup>67</sup>, – a fost doar o ficțiune.

Majoritatea populației Moldovei s-a pronunțat contra „unirii”. Aceste dispoziții au fost clar exprimate de către istoricul american Ch. King: “Invitarea românilor în Basarabia, deși a avut loc în urma apelului lansat de Sfatul Țării..., nu a fost binevenită pretutindeni... Mulți membri ai Sfatului Țării erau ei înșiși prea puțin în favoarea prezenței românești”<sup>68</sup>. Olandezul W.P. van Meurs în felul următor comple-

tează acest gând: „Liderii moldoveni din Sfatul Țării erau foarte conștienți de sentimentul revoluționar larg răspândit și de neîncrederea cu care era privită în republică guvernarea românească”<sup>69</sup>. El apreciază regimul de atunci din România drept reacționar<sup>70</sup>.

Documentele de arhivă ne demonstrează că țăraniii multor sate își exprimau deschis dezacordul în legătură cu hotărârea Sfatului Țării<sup>71</sup>. În acest sens, C. Stere constata cu amărăciune că „Basarabia se ține doar datorită armatei române care ne-a salvat de bolșevici și acum ne păzește”<sup>72</sup>. Desigur, hotărârea Sfatului Țării a fost percepută diferit de diferite pături sociale. Au fost și oameni care au susținut-o. Printre ei, în primul rând, moșierii și alți mari proprietari, clerul, majoritatea funcționarilor și ofițerilor, o bună parte a intelectualității și studențimii moldovenești – circa 2–3% din populație.

Cât de legală a fost hotărârea Sfatului Țării în contextul dreptului internațional? În primul rând, Sfatul Țării nu era un forum legislativ ales prin vot universal și direct de către întreaga populație a ținutului. Nucleul acestei organizații îl constituia PNM, iar alegerile în Adunarea Constituantă din întreaga Rusie i-au oferit 2,2% din voturi – reitingul adevărat al Sfatului Țării printre populația RDM. În componența lui n-au fost reprezentate proporțional minoritățile naționale din ținut, muncitorii și țăraniii. Deci el nu avea nici un drept să reprezinte populația Basarabiei și să-i hotărască soarta. Aceasta putea să se întâmple numai prin referendum. Și nici un deputat al acestui organ n-a fost ales în componența lui pentru a realiza „unirea cu patria-mumă România”. Procedura votării n-a fost liberă în condițiile ocupației militare.

Dar aici apare un „contraargument”: în condițiile războiului era imposibilă organizarea unor alegeri libere. Drept dovadă sunt aduse exemplele altor teritorii separate de Rusia sau chiar al Statelor Unite ale Americii din perioada Războiului pentru Independență, când primul Congres n-a fost ales de tot poporul. Însă nici acest „argument” nu are valoare, deoarece Rusia de facto a ieșit din război încă în noiembrie 1917 (și de jure în martie 1918), de aceea petrecerea alegerilor era posibilă și în Adunarea Constituantă din întreaga Rusie ele au

<sup>63</sup> King Ch. Moldovenii, România, Rusia și politica culturală. Chișinău, 2002, p. 33.

<sup>64</sup> Vezi: Schina M.C. Basarabia. Ianuarie 1918 – iunie 1919. Buc., 1939, P. 33; Țurcanu I. Unirea Basarabiei cu România, P. 175; Meurs W.P. van. Chestiunea Basarabiei în istoriografia comunistă, p. 89.

<sup>65</sup> Argetoianu C. Memorii. Vol. V, p. 53.

<sup>66</sup> Duca I.G. Memorii. Vol. IV, p. 106.

<sup>67</sup> Argetoianu C. Memorii. Vol. V, p. 54, 56.

<sup>68</sup> King Ch. Moldovenii, România, Rusia și politica culturală, p. 33

<sup>69</sup> Meurs W.P. van. Chestiunea Basarabiei în istoriografia comunistă, p. 89.

<sup>70</sup> Ibid., p. 86.

<sup>71</sup> ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 73, f. 30-31, 37-37 verso; ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 55, f. 185 verso, 186; ANRM, F. 1217, Inv. 3, D. 4, f. 36; Борьба трудящихся Молдавии. Сборник документов, р. 149-153, 155-188, 171-198; За власть Советскую. Сборник документов, С. 110-121; Liveanu V. 1918. Din istoria luptelor revoluționare din România, p. 240. Buc., 1960 etc.

<sup>72</sup> ANRM, F. 727, Inv. 2, D. 55, f. 154 verso.

avut loc, inclusiv pe teritoriul Basarabiei, și legalitatea Constituantei nimeni n-a contestat-o. Mai mult chiar, când Sfatul Țării era în proces de constituire toți fără excepție recunoșteau că misiunea lui principală constă în organizarea petrecerii alegerilor în Adunarea Constituantă a Basarabiei și nimeni nu pune la îndoială faptul că posibilității petrecerii lor pe o bază democratică. Și numai la mijlocul lui ianuarie, odată cu intrarea armatelor române pe teritoriul RDM și ocuparea ei, liderii Sfatului Țării au considerat petrecerea unor astfel de alegeri „fără sens”, fiindcă chiar în condițiile ocupației militare românești rezultatele lor puteau fi numai contrare așteptărilor naționaliștilor aflați sub ocrotirea baionetelor românești.

Cât privește „alte teritorii separate de Rusia” – după proclamarea independenței ele au devenit state independente veritabile. Iar după aceasta, liderii naționali nu și-au vândut țările unei puteri străine. Relativ la SUA analogia cu RDM de asemenea este ne la locul ei. În primul rând, din aceleași cauze cum și în cazul statelor noi create limitrofe Rusiei. Iar în al doilea, Congresul de la Filadelfia, exprimând

voința poporului american, s-a situat în fruntea luptei lui împotriva colonialiștilor și intervențiilor, iar Sfatul Țării, contrar voinței poporului, i-a chemat pe intervenți cu scopul înrobirii lui și lichidării libertăților.

Însă din punct de vedere al dreptului un interes și mai mare îl prezintă punctul de vedere al ilustrului diplomat român Nicolae Titulescu: „Apoi, autodeterminarea [se are în vedere votarea de la 27 martie] a avut loc în vreme ce trupele române ocupau Basarabia... Dar autodeterminarea este, ca să spunem așa, plebiscitul. Orice plebiscit, pentru a avea o valoare de drept internațional trebuie să se desfășoare în libertate. De aceea acolo, acolo unde a fost folosit foarte adesea..., forțe internaționale au fost acelea care au menținut ordinea și nu forțele militare ale uneia sau alteia din părțile interesate”<sup>73</sup>. Titulescu înțelegea perfect în ce constă vulnerabilitatea actului de la 27 martie 1918.

**Copyright© Sergiu NAZARIA,  
Victor STEPANIUC, 2010.**

<sup>73</sup> Titulescu N. Documente confidențiale. Buc., 1992, p. 85.



### «ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО ДО И ПОСЛЕ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА»



**Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора.** – М: Научная книга, 2010. – 240 с. ISBN 978-5-91393-034-7

Данное издание представляет собой одну из первых отечественных работ, содержащих анализ нового Лиссабонского договора о реформе Европейского союза и комментарии к нему. Рассматривается юридическая природа Европейского союза, особенности и перспективы развития европейского права (права ЕС) на ближайшие годы. Особое внимание уделяется вопросам соотношения права ЕС с международным правом, в частности, проблемам ограничения суверенных полномочий государств-членов Евросоюза.

Анализируется развивающееся в европейском праве понятие «Пространство свободы, безопасности и законности», исследуется новая важная роль национальных парламентов в процессах принятия решений в ЕС. Отображаются реформы органов и институтов Евросоюза, запланированные Лиссабонским договором.

Книга предназначена для всех, интересующихся вопросами европейской интеграции и международных отношений.

**Biryukov, MM European law before and after the Treaty of Lisbon.** – М: Science Book, 2010. – 240 pp. ISBN 978-5-91393-034-7

This publication is one of the first domestic papers containing analysis of the new Lisbon Treaty on reform of the European Union and its commentary. The given edition represents one of the first domestic works containing the analysis of the new Lisbon contract on reform of the European Union and the comment to it. The legal nature of the European Union, feature and prospect of development of the European law (EU's law) in the coming years is considered. The special attention is given to questions of a parity of customs of EU with international law, in particular, to problems of restriction of sovereign powers of member states of the European Union.

The concept developing in the European law “Space of freedom, security and legality” is analyzed, the new important role of national parliaments in decision-making processes in EU is investigated. Reforms of bodies and the European Union institutes, planned by the Lisbon contract are displayed.

The book is intended for everything, interested in questions of the European integration and international relations.

### «КРАЯ ДУГИ НЕСТАБИЛЬНОСТИ: БАЛКАНЫ – ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ»



**Края дуги нестабильности: Балканы – Центральная Азия.** Монография / Под ред. Г. А. Рудова, Е. Г. Пономаревой. – М.: Восток – Запад, 2010. – 240 с. ISBN 978-5-478-01261-8

Предлагаемая вниманию читателей книга посвящена осмыслению причин нестабильности Балкан и Центральной Азии, через призму которых авторы исследуют трансформацию современной мировой системы. В работе представлен многомерный взгляд на проблемы конфликтных регионов, освещаются социальные, экономические и международно-политические процессы, происходящие в геополитических «воронках», яркими примерами которых являются страны постъюгославского и центральноазиатского пространств.

Книга ориентирована на исследователей, работающих по постсоветской и балканской проблематике, а также на широкий круг читателей,

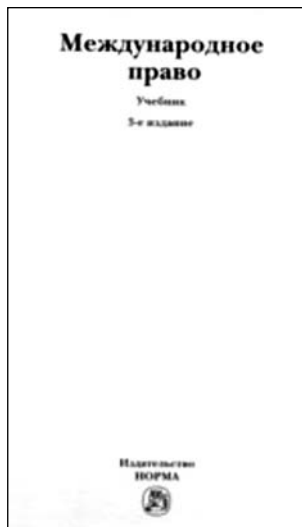
готовых к серьезному и обстоятельному обсуждению важнейших вопросов современного мира.

**The edges of the arc of instability: the Balkans – Central Asia. Monograph**, Ed. GA Rudova, EG Ponomareva. – М.: East – West, 2010. 240 pp. ISBN 978-5-478-01261-8

The present book is devoted to understanding the causes of instability in the Balkans and Central Asia through the prism of which the authors examine the transformation of the modern world system. A multidimensional view of the problems of conflict regions is presented in this work; social, economic and international-political processes occurring in geopolitical “funnels” which vivid examples are the post Yugoslavia and Central Asian countries are highlighted.

The book is aimed at researchers working on post-Soviet and Balkan issues, as well as at a wide range of readers who are ready for a serious and detailed discussion on the most important questions of the modern world.

### «МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО»



**Международное право: учебник** / Отв. ред. В. И. Кузнецов, Б. Р. Тузмухамедов. 3-е изд., перераб. – М.: Норма, 2010.

Предыдущее издание учебника получило высокую оценку среди ученых и практических работников, учащихся высших учебных заведений; ему были посвящены положительные рецензии в ведущих отечественных и иностранных международно-правовых журналах; оно было переведено на английский язык и выпущено в свет крупным международным издательством. Новое издание существенно переработано и обновлено. Оно предназначено как изучающим международное право, так и практикующим его. Работа опирается на важнейшие международные и национальные нормативные материалы, документы внешней политики, решения международных организаций и судебных учреждений.

Учебник подготовлен коллективом в составе ведущих преподавателей и ученых ряда крупнейших академических центров страны, ответственных работников федеральных государственных учреждений, дипломатов, судей международных судов и трибуналов.

**International law: textbook.** Ed. By V.I. Kuznetsov, B.R. Tuzmukhamedov. 3rd ed., Revised. – Moscow: Norma, 2010.

The previous edition of the textbook was highly appreciated among scientific and practical workers, pupils of higher educational institutions; positive reviews in leading domestic and foreign international legal magazines have been devoted to this edition; it was translated into English and published by large international publishing house. The new edition is essentially revised and expanded. It is intended both studying international law, and practicing it. Work leans against the major international and national standard materials, documents of foreign policy, decisions of the international organizations and legal agencies.

The textbook is prepared by collective as a part of leading teachers and scientists of some largest academic centers of the country, ranking officers of federal official bodies, diplomats, judges of the international courts and tribunals.



### «АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ»

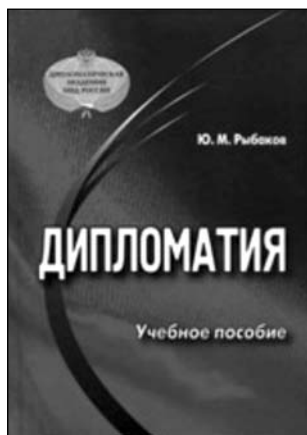
**Азиатско-тихоокеанские исследования. Учебное пособие** / Отв. ред. Вл. Ф. Ли. – М: Восток – Запад, 2009. – 288 с. ISBN 978-5-478-01286-1

В книгу включены статьи российских и зарубежных исследователей о политических и экономических процессах в Азиатско-Тихоокеанском регионе в целом и в ведущих странах региона (Россия, Китай, Япония, Индия), а также важнейшие документы, связанные с этой проблематикой.

**Asia-Pacific Studies. Textbook** / Ed. V.I. Kuznetsov, B.R. Tuzmukhamedov. – М: East – West, 2009. – 288 pp. ISBN 978-5-478-01286-1

Articles of the Russian and foreign researchers about political and economic processes are included in the book in Asian-Pacific region in whole and in the leading countries of the region (Russia, China, Japan, India), and also the major documents connected with this problematics.

### «ДИПЛОМАТИЯ»



**Рыбаков Ю. М., Дипломатия: Учебное пособие** / Ю. М. Рыбаков – М.: Восток – Запад, 2009. – 568 с. ISBN 978-5-478-01281-6

Учебно-методический комплекс предлагает методическую основу изучения и преподавания дипломатии как науки и искусства в высших учебных заведениях. Он охватывает основные научные и прикладные дисциплины по данной специализации, облегчает углубленное изучение теории и практики мировой и российской дипломатии, способствует приобретению навыков творческого участия в дипломатической работе и другой деятельности, связанной с международным общением.

Учебно-методический комплекс полезен не только для слушателей, студентов и преподавателей, но и для практических работников.

**Rybakov Yu. M., Diplomacy: Textbook** / M. Rybakov – M.: East – West, 2009. – 586 pp. ISBN 978-5-478-01281-6

The educational-methodical complex offers a methodical basis of learning and teaching diplomacy as an art and science in higher educational institutions. It covers basic scientific and applied disciplines on the given specialization, facilitates to profound studying of theory and practice of global and Russian diplomacy, promotes acquisition of skills of creative participation in diplomatic work and other activity connected with the international dialogue.

The educational-methodical complex is useful not only to listeners, students and teachers, but also for practical workers.

### «ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В СРЕДИЗЕМНОМОРЬЕ: РОЛЬ НАТО И ЕС»



**Татаринцев В. М. Проблемы безопасности в Средиземноморье: роль НАТО и ЕС. Монография** / В. М. Татаринцев. – М.: Восток – Запад, 2009. – 360 с. ISBN 978-5-478-01254-0

В данной монографии исследуются в комплексе проблемы обеспечения безопасности в Средиземноморье. Определяющее место отведено раскрытию существа политики основных игроков в бассейне моря в лице НАТО и Евросоюза, выступающих за создание в регионе обстановки устойчивости и стабильности, осуществление мер по противодействию там новым вызовам и угрозам. Особое значение придается рассмотрению целей, ключевых направлений действий, предпринимаемых в рамках выдвинутых двумя структурами инициатив – Средиземноморского диалога НАТО и Барселонского процесса ЕС.

Одновременно в работе раскрываются принципиальные подходы России к проведению конструктивной линии в своей политике в районе средиземноморского пространства.

**Tatarintsev V. M Security Challenges in the Mediterranean: the role of NATO and the EU. Mono-graph** / V.M Tatarintsev. – M.: East – West, 2009. – 360 pp. ISBN 978-5-478-01254-0

The complex of security issues in the Mediterranean is investigated in this monograph. The defining place is dedicated to disclosing of substantive policies of key players in the basin of the Sea in the face of NATO and European Union that support the creation of regional environment of sustainability and stability, the implementation of measures to counter new challenges and threats appearing there. A special value is given to consideration of the purposes, key directions of the actions undertaken within the bounda-

ries of initiatives put forward by two structures – the Mediterranean dialogue of the NATO and Barcelonan process of EU.

The basic approaches of Russia to conduct constructive line in its policy district Mediterranean space are simultaneously revealed in this work.

#### «АКТУАЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ»



**Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы.** Сборник статей. Вып. IX / под общ. ред. С. В. Черниченко. – М.: Восток – Запад, 2009. – 160 с. ISBN 978-5-478-01279-3

В настоящий сборник вошли статьи, посвященные практике Европейского суда по правам человека, вопросам недропользования в сфере межгосударственных отношений, статусу беженцев и проблеме, так называемой гуманитарной интервенции. В сборник также включены научные сообщения о парламентской дипломатии и эволюции Европейского суда по правам человека.

Сборник предназначен как для практических работников, так и для лиц, изучающих различные аспекты международно-правовых проблем.

**Topical internationally legal and humanitarian problems.** Collected papers. Vol. IX / Under the general editorship of S.V. Chernichenko. – М.: East – West, 2009. – 160 pp. ISBN 978-5-478-01279-3

This collection contains articles devoted to the European Court for Human Rights, mineral resources in the sphere of interstate relations, status of refugees and issue of so-called humanitarian intervention. The book also includes scientific reports on parliamentary diplomacy and the evolution of the European Court of Human Rights.

The collection is intended both for practical workers, and for those studying various aspects of international legal issues.

## **CONDIȚIILE DE PREZENTARE A MANUSCRISELOR PENTRU PUBLICARE ÎN REVISTA „REVISTA MOLDOVENEASCĂ DE DREPT INTERNAȚIONAL ȘI RELAȚII INTERNAȚIONALE”**

Revista teoretico-științifică „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale” acceptă pentru publicare articole în limbile română, rusă, engleză, spaniolă, franceză (la discreția autorului), care conțin rezultate inedite ale cercetărilor efectuate și care sunt ajustate la „Cerințele privind conținutul manuscriselor articolelor”.

În revistă vor fi publicate doar articolele cu conținut original și inedit. Materialele publicate anterior în alte reviste nu se acceptă, indiferent de formatul lor, atât tradițional, cât și electronic.

Articolul prezentat pentru publicare trebuie să conțină rezultatele unei cercetări științifice individuale efectuată de autor (autori) sau cu ajutorul autorului. Inovația științifică a cercetării și propria contribuție a autorului trebuie să derive din conținutul articolului.

Colegiul de redacție al revistei roagă insistent autorii să se ghideze în procesul pregătirii articolelor pentru publicare de regulile inserate mai jos. Recomandările propuse vor servi drept suport pentru ajustarea conținutului la cerințele privind publicarea articolelor în revista respectivă:

1. Manuscrisul, care urmează a fi publicat, trebuie să fie însoțit de o scrisoare de motivare.
2. Manuscrisul se prezintă în două exemplare, împreună cu o variantă în format electronic Win Word.
3. Numărul autorilor să nu depășească 2 persoane.
4. Manuscrisele sunt publicate gratis. Atenționăm, pentru autori nu este prevăzut onorariu.
5. Autorul poartă răspunderea deplină pentru conținutul articolului și publicarea sa. În cazul încălcării dreptului de autor sau a eticii științifice general-acceptate, redacția revistei nu poartă răspundere.
6. Ordinea cu privire la publicarea materialelor în revistă stipulează procedura obligatorie de recenzare. În calitate de recenzent poate fi, cel puțin, un specialist care deține grad științific în domeniul ce corespunde direcției de cercetare a articolului. Publicarea articolului poate fi refuzată în baza următoarelor obiecții: necorespunderea conținutului articolului cu tematica revistei, lipsa de concordanță a materialului cu cerințele prevăzute; recenzia negativă la materialul prezentat; încălcarea de către autor a legislației în vigoare cu privire la drepturile de autor și drepturile conexe.
7. Datele despre autor se plasează pe o pagină aparte (variantă în format electronic): Numele, Prenumele, Patronimicul, titlul științific și gradul științifico-didactic, locul de muncă (culese în limba în care a fost prezentat articolul pentru a fi expuse în rubrica „Date despre autori”); adresa poștală completă, numerele telefoanelor de la serviciu și domiciliu, e-mail-ul necesare pentru relații cu autorii. Lista cu numele autorilor manuscriselor se inseră mai jos de titlul articolului peste un alineat și se aliniază pe dreapta paginii. După indicarea numelor autorului/autorilor, mai jos, în următorul rând, se inseră gradul științific cu *italic*.

### **Regulile cu privire la redactarea manuscriselor:**

1) Volumul recomandat pentru manuscris –  $\approx$  o coală de autor (40000 semne). Textul se culege cu respectarea intervalului 1,5 în editorul de texte Word/Windows cu extensia DOC. Garnitura de font – Times New Roman, mărimea – 12 în textul de bază, pentru trimiteri – mărimea 10. Mărimea caracterelor pentru titlul articolului – 16, garnitura de font – Times New Roman. Titlul articolului se inseră pe centrul paginii și se culege cu majuscule, iar subtitlurile și numele autorilor se evidențiază cu bold.

2) Formatul paginii – A4. Câmpul paginii: pe stânga și dreapta – 2,5 cm, de sus și jos – 3 cm. Alineatele vor începe de la distanța de un Tab (1,27 cm) față de setarea din stânga paginii.

3) Numerotarea trimiterilor se inseră la sfârșitul fiecărei pagini. Numele și inițialele autorilor, denumirea articolului, revistei, volumului, paginii, anul ediției trebuie indicate în fiecare trimitere. Numele și inițialele autorilor se culege cu font obișnuit, iar denumirea lucrării – cu *font cursiv*. Abrevierile și prescurtările trebuie să fie descifrate la prima utilizare în textul articolului.

4) Fiecare articol trebuie să include adnotare, introducere (actualitatea problemei, scopul cercetării), cuprins (metodele și rezultatele cercetării, tratarea și examinarea lor), încheiere (concluzii).

5) Adnotarea la fiecare articol necesită a fi prezentată în trei limbi: română, rusă și engleză. Ea trebuie să fie adresată unui auditoriu destul de larg și, în același timp, să reflecte esența studiului.

6) Sursele bibliografice utilizate trebuie indicate sub formă de listă comună la sfârșitul articolului. Lista bibliografică se plasează în ordine alfabetică cu indicarea numelor primilor autori. Trimiterile la lucrările indicate în lista bibliografică se efectuează și se cer în mod obligatoriu. Nu se permite indicarea trimiterilor la lucrările care încă nu au fost publicate. Sursele necesită a fi enumerate în mod consecvent, în conformitate cu utilizarea lor în text.

7) Manuscrisul trebuie să fie însoțit de 2 recenzii (în original), semnate de un doctor habilitat sau doctor pentru autorii care nu au titlu științific, în caz contrar, articolul nu va fi publicat.

8) Redactarea manuscriselor se efectuează în conformitate cu planul de editare. După procedura de redactare, redactorul tehnic expediază autorului manuscrisul pentru a introduce corectările. În procesul redactării tehnice se elaborează macheta original al publicației/revistei. Varianta finală a machetării originale se verifică și ajustează de autor.

9) Manuscrisele redactate cu încălcarea cerințelor despre publicare nu se acceptă, nu se recenzează și nu se restituie autorilor.

10) Articolele se expediază prin poștă (nu prin poșta rapidă) pe adresa redacției: str. 31 August 1989, nr. 82, mun. Chișinău, Republica Moldova, MD 2012 sau la următoarele adrese electronice: alexandruburian@mail.md; alexandruburian@mail.ru; alexandruburian@yahoo.com; buriana@km.ru. Tema: pentru Domnul profesor Alexandru Burian. Relații la telefonul: + 373 22 23 44 17, Fax: + 373 22 23 44 17

## УСЛОВИЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ К ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ В ЖУРНАЛЕ «МОЛДАВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ» МАТЕРИАЛОВ

Научно-теоретический журнал «Молдавский журнал Международного права и международных отношений» принимает к публикации статьи на молдавском (румынском), русском, английском, испанском, французском (по выбору автора) языках, содержащие результаты оригинальных исследований, оформленные в соответствии с «Требованиями к оформлению рукописей статей».

Публикации в журнале подлежат только оригинальные статьи. Опубликованные материалы (ровно как в традиционных, так и в электронных изданиях), а также материалы, представленные для публикации в другие журналы, к публикации не принимаются.

Представляемая для публикации статья должна описывать результаты самостоятельного научного исследования, проведенного автором (авторами) или с участием автора. Научная новизна работы и собственный авторский вклад должны быть ясно видны из содержания статьи.

Редколлегия журнала просит авторов при подготовке статей к публикации руководствоваться приведенными ниже правилами. Нижеизложенные рекомендации помогут Вам подготовить рукопись к публикации в данном журнале:

1. Рукопись, направляемую на публикацию, необходимо сопроводить пояснительным письмом.
2. Рукопись представляется в двух экземплярах вместе с ее электронной копией (программный редактор WinWord).
3. Число авторов статьи не должно быть более двух человек.
4. Рукописи публикуются бесплатно. Авторский гонорар не выплачивается.
5. Автор статьи несет всю полноту ответственности за содержание статьи и за сам факт ее публикации. В случае нарушения автором авторских прав или общепринятых норм научной этики редакция журнала не несет никакой ответственности.
6. Порядок публикации в журнале предусматривает обязательное рецензирование. В качестве рецензента может выступать, как минимум, один специалист, имеющий ученую степень по специальности соответствующей статьи. Основаниями к отказу в опубликовании статьи могут служить: несоответствие представляемого материала тематике журнала; несоответствие представляемого материала требованиям, предъявляемым к публикуемым материалам; отрицательная рецензия на представляемый материал; несоблюдение автором материала действующего законодательства об авторском праве и смежных правах.
7. На отдельной странице (в электронном варианте) приводятся сведения об авторе: Ф.И.О. автора (авторов) полностью, ученая степень и ученое звание, место работы, набранные на языке статьи (для публикации в разделе «Сведения об авторах»); полные почтовые адреса, номера служебного и домашнего телефонов, E-mail (для связи редакции с авторами, не публикуются). Перечень фамилий авторов рукописи ставится после заголовка (через пробел) и выравнивается по правому краю. После перечня фамилий авторов в следующей строке *курсивом* указывается научная степень.

### Правила оформления рукописей:

1) Рекомендуемый объем рукописи – не более одного авторского листа (40 тыс. знаков, или 16-20 страниц текста). Текст статьи набирается через 1,5 интервала в текстовом редакторе Word для Windows с расширением DOC. Гарнитура шрифта – Times New Roman шрифт 12 в основном тексте, для сносок – 10 шрифт. Шрифт заголовка 16 Times New Roman. Заголовок статьи центрируется и набирается строчными (заглавными) буквами. Подзаголовки и фамилии авторов – жирный.

2) Формат листа: А 4. Поля страниц: слева, справа – по 2,5 см, сверху и снизу – 3 см. Абзацы разделяются красной строкой, отступ – 1,27 см.

3) Нумерация сносок постраничная, сквозная. Фамилии и инициалы авторов, название статьи, журнала, тома, страниц, года должны быть даны к каждой сноске. Фамилии и инициалы авторов

набираются обычным шрифтом, название работы курсивом. Сокращения и аббревиатуры должны расшифровываться по месту первого упоминания (вхождения) в тексте статьи.

4) Каждая статья должна включать аннотацию, введение (состояние проблемы, задачи исследования), основную часть (методы и результаты исследования, их обсуждение), заключение (выводы).

5) Аннотация к каждой статье должна быть представлена на трех языках: молдавском (румынском), русском и английском. Она должна быть рассчитана на самый широкий круг читателей и, вместе с тем, точно отражать существо статьи.

6) Литературные источники, использованные в статье, должны быть представлены общим списком в конце. Список литературы дается в алфавитном порядке по фамилиям первых авторов. Ссылки на упомянутую литературу в тексте обязательны. Ссылки на неопубликованные работы не допускаются. Нумерация источников идет в последовательности упоминания в тексте.

7) Рукописи должны сопровождаться 2-мя рецензиями (подлинниками), доктора или кандидата наук для авторов, не имеющих ученой степени, в противном случае, они не будут опубликованы.

8) Редактирование рукописей осуществляется в соответствии с планом издания. После редактирования автор получает от литературного редактора рукопись для внесения исправлений. В процессе технического редактирования создается оригинал-макет издания. Окончательный вариант оригинал-макета выверяется автором.

9) Рукописи, оформленные с нарушением требований, к публикации не принимаются, не рецензируются и не возвращаются авторам.

10) Статьи направляются по почте (не заказной) на адрес: МД 2012, Республика Молдова, Кишинев, ул. 31 августа 1989 года, № 82 или по электронной почте: alexandruburian@mail.md; alexandruburian@mail.ru; alexandruburian@yahoo.com; buriana@km.ru. В теме письма: для Буриана Александра Дмитриевича. Телефон: (+37322) 23-44-17; Fax: (+37322) 23-44-17.



## CONDITIONS AND REQUIREMENTS FOR PUBLICATION MATERIALS AND THEIR DESIGN SUBMITTED TO THE “MOLDAVIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS”

The Scientific-theoretical journal «Moldavian Journal of International Law and International Relations» welcomes to public original research papers in Moldavian (Romanian), Russian, English, Spanish, French (for author's choice) languages, containing the results of original researches issued according to the «Manuscript submission requirements».

Merely original articles are published. Published materials (both in traditional and electronic editions), also the materials presented for the publication in other journals, are not accepted for the publication.

Article presented for publication should describe the results of separate scientific research carried out by the corresponding author (authors) or with author participation. Scientific novelty of work and own author's contribution should be clearly visible from article content.

Journal editorial board members ask authors, preparing articles for publication being guided by the rules resulted more low. Underwritten recommendations will help you to prepare the manuscript for publication in the given journal:

1. The Manuscript submitted to the publication, should be accompanied by a cover letter.
2. The Manuscript is represented in duplicate together with its electronic copy (program editor WinWord).
3. The number of authors is limit of two.
4. Manuscripts are published free of charge. The fees are not paid.
5. The author bears complete and sole responsibility for article content and for the fact of its publication. In case involving infringement copyrights or standard norms of journal scientific ethics by the author, edition does not bear any responsibility.
6. The article reviewing is obligatory. The reviewer can be, at least, one expert having scientific degree in the field of corresponding article. Reasons in refusing article publication are following: discrepancy of represented material specific to journal's subject; discrepancy of represented material to the requirements presented in materials represented for publication; the negative review of represented material; non-observance by corresponding author norms of the current legislation about the copyright and adjacent rights.
7. Author's data (in electronic version) are placed on the separate page of the manuscript, including: author(s) last name(s), first name(s) and patronymic(s) (middle) name(s) (no abbreviations), scientific degree and academic status, name of the company/organization of his/their employment, strongly typed in language of the article (for the publication in section “Data of authors”); the postal and E-mail address(es), phone and fax numbers (namely for Journal editorial board members in order to communicate with author(s); they are not published in the Journal). The list of authors' surnames of the manuscript is put after the title of the article (one line of space) and is leveled at the right hand edge of the text. The author's scientific degree is included (meaning to be printed in italics) below the list of authors' surnames.

### Manuscript formatting rules:

1) The maximum manuscript length is no more than one typographical units (40 thousand signs, or 16-20 pages of the text). All line spacing should be 1,5 MS Word (.doc) text editor. Font set – Times New Roman a font 12 pts of the body text, 10 pts for footnotes. Title should be 16 pts/ Times New Roman. Article title is aligned and typed in uppercase letters (capitals). Subtitles and surnames of authors are typed using bold.

2) The volume should be published on A4-size stock. The left and right margins should be 2.5 cm, with top and bottom margins at 3 cm. Paragraphs should begin with indented line, available space is normally 1,27 cm.

3) Raised footnote numbers should be placed after the last work of the passage. Surname(s) and author(s) initials, the title of the article, journal, volume, pages, and year should be given to each footnote. The initials and surnames of authors are printed by a font in the usual italics, the name of work in the italics. The abridgments and abbreviations should be deciphered by the first their mentioning (occurrence) in the text of the article.

4) Each article should include an abstract, introduction (reflecting the research problem, main scopes), the basic part (methods and results of research, their discussion), and the conclusion (inferences).

5) The abstract to each article should be presented in three languages: Moldavian (Romanian), Russian and English. It should be aimed at a wide range of readers and, at the same time, precisely reflect article essence.

6) The References used in article, should be presented in general list at the end of the article. The literature list is given in the alphabetic order on surnames of original authors. References to the mentioned literature in the article are obligatory. References to the non-published works are not supposed. References in the text should be numbered consecutively in the order they appear in the text.

7) The Manuscripts should be accompanied by two reviews (originals), reviewed by Doctor or the PhD candidate of science for the authors who do not have scientific degree; otherwise, they will not be published.

8) Manuscripts editing is carried out according to the edition plan. After editing, the author receives the manuscript for entering corrections from the literary editor. In the course of technical editing the edition dummy is created. The author verifies the definitive variant of dummy.

9) The Manuscripts formatting with infringement of requirements, are not accepted for publication, are not reviewed and are not sent back to authors.

10) Articles should be sent by post letter (not custom-made) to the address: MD-2012, Republic of Moldova, Chisinau, nr. 82, 31 August 1989 str., or via e-mail: alexandruburian@mail.md;

alexandruburian@mail.ru, alexandruburian@yahoo.com; buriana@km.ru.

By including following letter subject: for Alexander Dmitrievich Burian.

Phone: (+37322) 23-44-17; Fax: (+37322) 23-44-17.

## DATE DESPRE AUTORI

**BURIAN Alexandru.** Doctor habilitat în drept, profesor universitar, consultant științific principal, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

**BURIAN Cristina.** Doctor în drept, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova.

**BUIUC Stela.** Magistru în drept, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova.

**CHINDÎBALIUC Oleana.** Magistru în relații internaționale, doctorand, cercetător științific, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

**CHIRTOACĂ Natalia.** Doctor în drept, conferențiar universitar, secretar științific, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

**CUCOȘ Diana.** Doctor în drept, conferențiar cercetător, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

**FILIP Cristina.** Magistru în drept, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova.

**GAMURARI Vitalie.** Doctor în drept, conferențiar universitar, director Institutului Cercetării în domeniul protecției drepturilor omului, decan al facultății de drept a Universității Libere Internaționale din Moldova.

**GONCEAROVA Eugenia.** Magistru în Dreptul Integrării Europene, Universitatea Tehnică Dresden, Germania.

**GROSU Ruslana.** Magistru în drept, doctorand, cercetător științific, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

**KONONENCO Valerii.** Doctor în drept, avocat care profesează în domeniul dreptului internațional public.

**LAZĂR Elena.** Doctorand, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

**NAZARIA Sergiu.** Doctor habilitat în științe politice, doctor în istorie, conferențiar universitar, Institutul de Stat de relații Internaționale din Moldova.

**SÂRCU Diana.** Doctor în drept, conferențiar universitar la Catedra Drept internațional și Dreptul relațiilor economice externe, Universitatea de Stat din Moldova.

**SPÎNU Veronica.** Magistru în drept, doctorand, cercetător științific stagiar, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

**STEPANIUC Victor.** Doctor în istorie.

**SUCEVEANU Natalia.** Doctor în drept, conferențiar universitar la Catedra Drept internațional și Dreptul relațiilor economice externe, Universitatea de Stat din Moldova.

**TIMCENCO Leonid.** Doctor habilitat în drept, profesor universitar, Catedra de Teorie și Istoria Statului și Dreptului, Universitatea Națională a Serviciului Fiscal de Stat al Ucrainei din Kiev.

**TARLEV Veronica.** Doctorand, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

**UNGUREAN Ivan.** Licențiat în drept public, jurist.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**БУРИАН Александр.** Доктор юридических наук, профессор, главный научный консультант, Институт истории, государства и права АН Молдовы.

**БУРИАН Кристина.** Кандидат юридических наук, Министерство иностранных дел и европейской интеграции.

**БУЮК Стела.** Магистр права, Молдавский государственный университет.

**ГАМУРАРЬ Виталий.** Кандидат юридических наук, доцент, директор Исследовательского института в области защиты прав человека, декан факультета права, Международного Независимый Университет Молдовы.

**ГОНЧАРОВА Евгения.** Магистр в области права европейской интеграции, Технический Университет, г. Дрезден, (Германия).

**ГРОСУ Руслана.** Магистр права, аспирант, научный сотрудник, Институт истории, государства и права АН Молдовы.

**КИНДЫБАЛЮК Оляна.** Магистр международных отношений, научный сотрудник, аспирант, Институт истории, государства и права АН Молдовы.

**КИРТОАКЭ Наталия.** Кандидат юридических наук, доцент, научный секретарь, Институт истории, государства и права АН Молдовы.

**КОНОНЕНКО Валерий.** Кандидат юридических наук, адвокат, практикующий в области международного публичного права.

**КУКОШ Диана.** Кандидат юридических наук, доцент, Институт истории, государства и права АН Молдовы.

**ЛАЗЭР Елена.** Аспирант, Институт истории, государства и права АН Молдовы.

**НАЗАРИЯ Сергей.** Доктор политических наук, кандидат исторических наук, доцент, Молдавский государственный институт международных отношений.

**СПЫНУ Вероника.** Магистр права, младший научный сотрудник, аспирант, Институт истории, государства и права АН Молдовы.

**СТЕПАНЮК Виктор.** Кандидат исторических наук.

**СЫРКУ Диана.** Кандидат юридических наук, доцент, кафедра международного права и права внешнеэкономических отношений, Молдавский государственный университет.

**СУЧЕВЯНУ Наталия.** Кандидат юридических наук, доцент, кафедра международного права и права внешнеэкономических отношений, Молдавский государственный университет.

**ТАРЛЕВ Вероника.** Аспирант, Институт истории, государства и права АН Молдовы.

**ТИМЧЕНКО Леонид.** Доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Национального университета Государственной налоговой службы Украины, Киев.

**УНГУРЯН Иван.** Лицензиат в области права, юрист, Министерство Юстиции Республики Молдова.

**ФИЛИП Кристина.** Магистр права, аспирант, Молдавский государственный университет.

## DATES OF AUTHORS

**BURIAN Alexandru.** Doctor of jurisprudence (International Law), full professor, Institute of History, State and Law of the Academy of Sciences of Moldova.

**BURIAN Cristina.** Candidate of Juridical Sciences, Minister of Foreign Affairs and European Integration.

**BUYUK Stela.** Master of law, post-graduate student, State University of Moldova.

**CHIRTOACA Natalia.** Candidate of judicial sciences, assistant professor, scientific secretary, Institute of History, State and Law of the Academy of Sciences of Moldova.

**CUCOS Diana.** Candidate of judicial sciences, associate professor, Institute of History, State and Law of the Academy of Sciences of Moldova.

**FILIP Cristina.** Master of law, post-graduate student, State University of Moldova.

**GAMURARI Vitalie.** Candidate of judicial sciences, assistant professor, director of the Research Institute for the protection of human rights, the dean of the Faculty of Law, Free International University of Moldova.

**GONCEAROVA Eugenia.** LL.M. European Integration, Technical University, Dresden (Germany).

**GROSU Ruslana.** Master of law, post-graduate student, research fellow, Institute of History, State and Law of the Academy of Sciences of Moldova.

**KINDIBALYK Olyana.** Master of international relations, post-graduate student, research fellow, Institute of History, State and Law of the Academy of Sciences of Moldova.

**KONONENKO Valerii.** Candidate of judicial sciences, lawyer practicing in the field of public international law.

**LAZAR Elena.** Post-graduate student, Institute of History, State and Law of the Academy of Sciences of Moldova.

**NAZARIA Sergey.** Doctor of political sciences, candidate of historical sciences, assistant professor, Moldavian Institute of International Relations.

**SARCU Diana.** Candidate of Judicial Sciences, assistant professor, department of international law and law of foreign economic relations, State University of Moldova.

**SPINU Veronica.** Master of law, post-graduate student, junior research fellow, Institute of History, State and Law of the Academy of Sciences of Moldova.

**STEPANYUK Victor.** Candidate of historical sciences.

**SUCEVEANU Natalia.** Candidate of Judicial Sciences, assistant professor, department of international law and law of foreign economic relations, State University of Moldova.

**TARLEV Veronica.** Post-graduate student, Institute of History, State and Law, Academy of Sciences of Moldova.

**TIMCENCO Leonid.** Doctor of jurisprudence (International Law), full professor, department of Theory and History of State and Law of the National State Tax Service University of Ukraine, Kiev.

**UNGURYAN Ivan.** Licentiate of law, lawyer, Ministry of Justice of the Republic of Moldova.

**REVISTA MOLDOVENEASCĂ  
DE DREPT INTERNAȚIONAL ȘI RELAȚII INTERNAȚIONALE**  
Publicație periodică științifico-teoretică și informațional-practică fondată de Asociația  
de Drept Internațional din Republica Moldova

**Asociați:**  
Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova,  
Institutul de Stat de Relații Internaționale din Moldova  
și Asociația pentru Politică Externă și Cooperare Internațională din Republica Moldova

Înregistrată de către Camera Înregistrării de Stat de pe lângă Ministerul Justiției  
al Republicii Moldova  
Certificatul nr. MD 000039 din „04,, august 2009

Acreditată în calitate de publicație științifică de profil la specialitățile:  
12.00.10 – drept internațional public (profilul drept)  
și 23.00.04 – teoria și istoria relațiilor internaționale și dezvoltării globale  
(profilul științe politice) prin Hotărârea CSSDT al AȘM și CNAA din 30.04.2009

ISSN 1857-1999

Apare de 4 ori pe an

Nr. 3 (17), 2010

Indexul: PM 32028

© Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale, 2010.

Tehnoredactare și prepress: Gabriel Andronic  
Copertă: Ruxanda Romaciuc

Editura „Pontos” SRL  
Str. 31 august 1989, nr. 98  
MD-2004, Chișinău  
tel.: (+37322)23 22 18  
[editura.pontos@gmail.com](mailto:editura.pontos@gmail.com)

Tiparul executat la Tipografia „Reclama” SA  
Str. Alexandru cel Bun, 111  
MD-2004, Chişinău

Comanda nr.