

DOCUMENTE CU CARACTER DE RECOMANDARE ADOPTATE DE ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE PRIN PRISMA EFECTELOR ÎN RAPORT CU OBLIGAȚIILE CU CARACTER IMPERATIV ALE STATELOR

Aliona CIGULEA, doctorand, USEM (ORCID: 0009-0005-4248-9144)

Recenzent: **Alexandr CAUIA**, doctor în drept, profesor universitar

RECOMMENDATORY DOCUMENTS ADOPTED BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS THROUGH THE EFFECTS PRISM IN REPORT TO THE STATES MANDATORY OBLIGATIONS

The international normative system is one complex in which legal norms have a special role. Practice shows, despite the fact the violation cases number or non-compliance with international law norms are increasing, however states and other international actors try to justify their actions through arguments based on international law. But, such an approach can and should be seen as a recognition of the legal norms role and place within the international normative system. The international law evolution and codification process clearly demonstrates the approach by states to the gradual recognition of the international law supremacy in the process of regulating international relations. The 20th century second half was characterized by the “forceful” codification of international law, including thanks to the efforts undertaken by the International Law Commission empowered by the UN General Assembly with the noble function.

Keywords: resolutions, standards, principles, recommendations, implementation, obligations, effects.

Sistemul normativ internațional este unul complex, în care normelor juridice le revine un rol special. Practica demonstrează că în pofida faptului că numărul de cazuri de încălcare sau de nerespectare a normelor de drept internațional este în creștere, totuși statele, dar și alți actori internaționali încearcă să-și motiveze acțiunile prin argumente bazate pe dreptul internațional. Or, o astfel de abordare poate și trebuie privită ca o recunoaștere a rolului și locului normelor juridice în cadrul sistemului normativ internațional. „Egoismul” național al statelor caracterizat prin nedorința delegării unor drepturi suverane dreptului internațional și-a lăsat amprenta și asupra procesului de creare a normelor de drept internațional. Or, majoritatea normelor de drept internațional rămân a fi norme cu caracter de recomandare pentru state, ultimele rezervându-și dreptul de a se expune în raport cu acestea printr-o formă ce caracterizează tradițiile juridice naționale. Cea de-a doua jumătate a secolului XX s-a caracterizat prin codificarea „în forță” a dreptului internațional, inclusiv grație eforturilor întreprinse de Comisia de Drept Internațional împuternicită de Adunarea Generală a ONU cu această funcție nobilă.

Cuvinte-cheie: rezoluții, standarde, principii, recomandări, implementare, obligații, efecte.

Introducere

Sistemul normativ internațional reprezintă o combinație complicată compusă din diferite categorii de norme, fie este vorba despre natura acestora, fie domeniul de reglementare, fie procesul de elaborare. Anterior ne-am referit la conceptul sistemului normativ internațional, în special în lumina co-raportului și interdependenței diferitor categorii de norme. Or, această idee și această elaborare are ca obiectiv atenționarea importanței menținerii unui echilibru între diversele categorii de norme în scopul asigurării unei bune funcționări și reglementări a relațiilor internaționale. Am menționat diverse clasificări ale normelor de drept internațional, printre care se evidențiază, în cazul nostru, delimitarea în norme cu caracter obligatoriu și norme cu caracter de recomandare.

Interesul sporit față de normele de recomandare apare în contextul în care ele constituie majoritatea normelor de drept internațional, fiind adoptate deseori de instituții și organisme internaționale în contextul în care rolul acestora în calitate de actori internaționali, dar și de subiecte de drept internațional este unul creștând în ultimele decenii, acestea având o influență indiscutabilă în raport cu procesul de codificare, dar și de aplicare a dreptului internațional. Or, nu putem nega faptul că majoritatea normelor cu caracter imperativ au evaluat treptat până a fi recunoscute astfel — de regulă, începând cu a avea caracter dispozitiv, iar apoi pe parcursul implementării pe larg a acestor norme, inclusiv a aplicării necondiționate, acestea preiau forma unor norme cutumiare, atribuind angajamente statelor de natură *erga omnes*. Atunci când ne referim la documente cu caracter de recomandare care produc efecte în raport cu norme imperative, în primul rând, ne referim la rezoluțiile adoptate de Adunarea Generală și Consiliul de Securitate ale ONU, OSCE, Consiliul Europei, precum și alte organizații internaționale cu caracter universal sau regional. În egală măsură trebuie să menționăm documentele elaborate de instituțiile specializate ale ONU, în special în materie de asigurare a drepturilor unor categorii de persoane, cum ar fi UNHCR sau UNICEF. În aceeași ordine de idei, trebuie abordat și rolul unor organizații internaționale non-guvernamentale, dar care întrețin relații atrânse cu ONU, conlucrând în scopul garantării drepturilor fundamentale ale unor categorii de persoane, în special ale victimelor — ICRC, Amnesty International.

Revenind la organele ONU, în mod logic ne vom referi și la Curtea Internațională de Justiție, în special la avizele consultative ale acesteia. În pofida faptului că avizele nu au un caracter juridic obligatoriu, astfel neproducând efecte juridice pentru subiectele de drept internațional, ele influențează, chiar dacă indirect, atât procesul de codificare, cât și cel de interpretare al dreptului internațional.

Studiu privind natura juridică ale documentelor adoptate de unele organizații internaționale

Să ne axăm pe analiza documentelor de recomandare ale unor organizații internaționale menționate anterior.

Adunarea Generală a ONU. Pe parcursul a celor șapte decenii de activitate acest organ principal al ONU, cunoscut oficial și ca organul legislativ internațional, a

adoptat și a elaborat sute de rezoluții pe diverse subiecte de drept internațional axate pe aspecte ce reflectă regimul juridic al unor categorii de persoane, care ulterior au fost incluse în diverse acorduri internaționale universale sau regionale. Anuimele Adunării Generale îi revine rolul principal în luarea unei decizii, hotărâri sau poziții decesive, de exemplu, pe subiecte de securitate, ce vizează inclusiv asigurarea regimului recunoscut al unor categorii de persoane devenite victime, în condițiile în care Consiliul de Securitate al ONU, care este principalul organ responsabil de menținerea păcii și a securității internaționale, este blocat în baza dreptului de *veto* de care beneficiază membrii permanenți ai Consiliului de Securitate. Exemplele crizelor din Coreea (1950), Irak (2003), Ucraina (2014 și 2022) sunt unele exprese în acest sens. Or, în imposibilitatea de aplicare a sancțiunilor, de exemplu, în cazul agresiunii Rusiei față de Ucraina în 2014, Adunarea Generală a adoptat în luna martie prin care statele au reconfirmat faptul că peninsula Crimeea este parte componentă a Ucrainei, iar Rusia este statul care a comis un act de agresiune prin ocuparea unei părți a teritoriului unui stat suveran. Astfel, prin această rezoluție Adunarea Generală a confirmat caracterul imperativ al rezoluției sale nr. 3314 (1974) „privind definirea agresiunii”, oferind astfel statelor dreptul de a aplica sancțiuni în mod individual și colectiv în baza Articolelor privind răspunderea statelor pentru faptele internaționale ilicite, adoptate de Adunarea Generală prin rezoluția nr. 56/83 (2001)¹. Totodată recunoașterea faptului ocupării Crimeii a produs efecte, Rusia fiind recunoscută forțată de ocupație, astfel fiind obligată să respecte dreptul de ocupație, inclusiv dreptul de Haga și dreptul de Geneva. Or, dreptul de ocupație reglementează expres regimul unor categorii de persoane, cum ar fi, de exemplu, populația civilă, statutul căreia este reglementat de Convenția IV de la Geneva din 1949². Totodată, rezoluția 56/83 menționată anterior, la fel are caracter de recomandare, a produs efecte cu caracter imperativ în dreptul internațional, statele recunoscând caracterul cutumiar al formelor de răspundere internațională, precum și clauzele ce exclud răspunderea, confirmată de practica și jurisprudența internațională, în special a Curții Internaționale de Justiție.

Rămânând la cazul Adunării Generale a ONU, aducem și alte exemple, care prin adoptarea unor rezoluții pe cazuri și situații concrete, constatând faptul încălcării anumitor norme de drept internațional, produc efecte juridice în raport cu statele vizate, în special, dar și comunitatea internațională, *in integrum*. Acest proces are loc fie prin constatarea unei situații create de un document cu caracter descriptiv, fie prin instituirea unor mecanisme viabile ce posedă capacitatea de a implementa prevederile respective, inclusiv mecanisme de asigurare a punerii în aplicare a procedurilor indicate în aceste rezoluții. Iată un exemplu. În 1969, Adunarea Generală a adoptat rezoluția privind nerecunoașterea efectelor prezenței administrației sud-africane în Namibia. În anul 1970, Consiliul de Securitate adoptă o rezoluție cu conținut similar, iar în anul 1971, Curtea Internațională de Justiție adoptă Avizul consultativ prin care confirmă

1 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/477/97/pdf/n0147797.pdf>

2 <https://crucearosie.ro/wp-content/uploads/2024/04/Conventia-de-la-Geneva-IV.pdf>

dispozițiile prevăzute de cele două rezoluții³. Or, dacă ne referim la efectele produse de aceste trei documente internaționale, constatăm că ele au influențat mult la impunerea sancțiunilor politice și materiale împotriva Africii de Sud, astfel combatând și criminalizând regimul apartheid, în final codificând infracțiunea de apartheid prin adoptarea Convenției privind suprimarea și pedepsirea infracțiunii de apartheid (1973), plasând această faptă ilegală în categoria așa numitor infracțiuni convenționale, de rând cu terorismul; sclavajul; traficul de arme, droguri, arme, ființe umane; piraterie etc. Or, dreptul internațional recunoaște caracterul imperativ al cooperării statelor în combaterea și punerea sub urmărire judiciară a persoanelor ce au comis infracțiuni convenționale.

Consiliul de Securitate este un alt organ principal al ONU, recunoscut neoficial și ca organ executiv la nivel internațional. Rezoluțiile sale, în egală măsură produc efecte în raport cu angajamentele statelor cu caracter imperativ la nivel internațional. Ne referim atât la rezoluțiile cu caracter obligatoriu, cât și la cele cu caracter de recomandare, prin care sunt fixate situații în care au avut loc încălcări ale dreptului internațional, fie că este vorba despre norme cutumiare, fie convenționale. În Czul dat, atragem atenția asupra unui fenomen inexistent acum câteva decenii — interpretarea propriilor competențe în baza unei viziuni largi bazate pe evoluția conceptuală a dreptului internațional. În opinia noastră, exemplul cel mai expres este adoptarea statutelor celor două tribunale penale internaționale *ad hoc* pentru ex-Yugoslavia (1993) și Rwanda (1994) în baza unor rezoluții ca efecte ale unei interpretări largi ale competențelor sale stabilite de Capitolele VI și VII ale Cartei ONU — TPIY, nr. 841 (1993) și TPIR, nr. 955 (1994). Aceste rezoluții au permis instituirea celor două tribunale care au judecat principalii inculpați ce au comis crime de război, crime contra umanității și crime de genocid pe teritoriile fostei Iugoslavii, începând cu 1991 și a Rwandei în 1994. Efectele au fost și rămân a fi impresionante — de la faptul că a fost recunoscut în calitate de normă imperativă principiul jurisdicției universale — până la unificarea cadrului normativ aplicabil conflictelor armate internaționale și celor non-internaționale, fiind recunoscut acest angajament al statelor în calitate de obligație *erga omnes*. Totodată, deseori rezoluțiile Consiliului de Securitate constituie bază probatorie în argumentarea caracterului imperativ al unor norme de drept internațional, atât în practica statelor, cât și a jurisprudenței internaționale.

Prezintă interes și rolul documentelor adoptate de instituțiile specializate ale ONU în consolidarea caracterului imperativ al unor angajamente internaționale în materie de drepturi ale unor categorii de persoane.

UNHCR (Înaltul Comisariat al ONU pentru Refugiați) — posedă jurisdicție în materie de asistență, inclusiv de prdin juridic, în raport cu persoanele refugiate și intern deplasate, reglementând statutul acestor categorii de persoane. Este suficient să reamintim că inițiativele privind consolidarea eforturilor din partea statelor pentru a oferi un statut imperativ persoanelor refugiate a venit din partea acestei organizații, soldate cu adoptarea în 1951 la Geneva a Convenției privind statutul refugiaților, ra-

3 <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/53/5597.pdf>

tificată ulterior de majoritatea statelor, normele căreia sunt recunoscute astăzi parte componentă a dreptului internațional cutumiar. Or, multiplele acte adoptate de UNHCR prin care se solicită statelor să-și onoreze obligațiile asumate la nivel internațional sunt acceptate de state ca obligații *erga omnes* cu efectele respective. Mai mult, politicile promovate de UNHCR au devenit parte componentă ale unor acorduri internaționale, atât la nivel universal, cât și regional, producând efecte directe asupra interpretărilor ce reflectă statutul de refugiat prin uniformizarea regimului în cauză. Putem aduce în calitate de exemplu procesul evolutiv al politicii comune de azil a Uniunii Europene, care în contextul unificării, în special prin intermediul directivelor și regulamentelor europene, la elaborarea cărora se ține cont de cadrul normativ promovat de UNHCR. Or, caracterul imperativ și aplicabilitatea directă a directivelor și regulamentelor europene în spațiul Uniunii Europene constituie un principiu imperativ. Mai mult, această politică europeană de azil influențează în mod direct și indirect politicile statelor non-UE, cum ar fi de exemplu cazul Republicii Moldova. Așa, în urma ratificării Convenției de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților, în anul 2002 a fost adoptată Legea privind statutul refugiaților, iar odată cu aderarea României în 2007 la Uniunea Europeană, astfel frontiera de vest a Republicii Moldova devenind frontieră cu Uniunea Europeană, autoritățile de la Chișinău au revizuit legislația națională în materie de refugiați, racordându-se la cadrul normativ al Uniunii Europene în materie de azil, adoptând în 2008 Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova⁴.

În egală măsură, trebuie să ne axăm pe subiectul persoanelor intern deplasate, inclusiv problemele cu care se confruntă acestea. În plus, în condițiile de crize impuse de conflicte armate, cataclisme naturale etc., societățile se ciocnesc cu anumite fenomene negative, cum sunt dispariția persoanelor fără veste, dispariții forțate etc. În acest sens, UNHCR, dar și alte organizații internaționale, atât interguvernamentale, cât și non-guvernamentale, au bătut alarma, inclusiv prin elaborarea și adoptarea mai multor proiecte de articole, recomandări, planuri de acțiuni, analize, studii etc., prin care au atras atenția asupra situațiilor dezastruoase în care s-au pomenit anumite categorii de persoane — victime ale unor condiții inumane. Ulterior, factori de decizie — subiecți de drept internațional, în primul rând, statele, au elaborat și au adoptat acorduri internaționale prin care erau reglementate statutul și regimul juridic al acestor persoane. În mare parte acest subiect este abordat în lucrare, în special în lumina recunoașterii cadrului normativ respectiv parte a dreptului internațional cutumiar, astfel fiindu-le recunoscută calitatea de norme *jus cogens*.

ICRC (Comitetul Internațional al Crucii Roșii) este un alt subiect de drept internațional important, documentele căruia, având caracter de recomandare, ulterior fiind codificate și recunoscute ca norme cutumiare, devin norme cu caracter imperativ pentru actorii internaționali. Rolul ICRC în contribuirea la recunoașterea caracterului imperativ al statutului și regimului juridic al anumitor categorii de persoane — victime ale conflictelor armate, răniți, bolnavi, naufragiați, prizonieri de

4 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136582&lang=ro#

răzvoi, populația civilă, este unul decisiv. Or, Convențiile de la Geneva I-IV din 1949 și Protocoloalele adiționale I-II din 1977 sunt recunoscute astăzi parte componentă a dreptului internațional cutumiar. Totodată, diverse studii, comentarii, recomandări, analize editate sub egida ICRC au influențat puternic și continue să influențeze conținutul, dar și spiritul acordurilor în materie de drept internațional umanitar în lumina recunoașterii caracterului imperativ al prevederilor în cauză, fapt confirmat și de jurisprudența internațională — Curtea Internațională de Justiție, TPIY, TPIR, Curtea Penală Internațională etc. Astfel, pe parcursul a două secole de activitate, ICRC a contribuit în mod decisiv la codificarea dreptului internațional umanitar, convingând statele să recunoască normele ce constituie așa numitul „nucleu” al dreptului de Geneva în calitate de obligații erga omnes.

Încheiere

Buna funcționare a sistemului normativ internațional, în cadrul căruia normelor juridice le revine un rol crucial, se bazează inclusiv pe co-raportul dintre normele dispozitive și cele imperative. Am văzut clar că calea de la promovarea ideilor privind importanța reglementării statutului unor categorii de persoane ca idee cu caracter dispozitiv până la recunoașterea caracterului imperativ al acestor norme este una lungă și anevoiasă, inclusiv din motivul că statele cu greu acceptă delegarea dreptului internațional a unor competențe pe care le consideră „suverane”, în special atunci când este vorba despre anumite categorii de persoane în raport cu care, în viziunea statelor, ele exercită jurisdicția deplină și absolută în baza principiului jurisdicției în raport de persoane?! Totodată, evoluția dreptului internațional, rolul pe care îl are doctrina în procesul de codificare al dreptului internațional, opinia publică și promovarea valorilor general-umane de către actorii internaționali, în primul rând, subiectele de drept internațional, au făcut inevitabilă formularea unor concepte în lumina conștientizării faptului că dreptul internațional ar trebui să se axeze în primul rând, pe interesele și asigurarea drepturilor fundamentale ale individului, inclusiv în situații de criză cu care se confruntă comunitatea internațională tot mai frecvent.

Adevărul este că adoptarea normelor dispozitive este o procedură mai „democratică”, mai simplistă în comparație cu cea a normelor imperative, de unde și numărul sporit al acestora în dreptul internațional. Or, anume acest consens aplicabil la adoptarea normelor dispozitive reprezintă în esență însăși dreptul internațional, care se bazează pe acordul de voință liber exprimat al statelor suverane ca principalele subiecte de drept internațional, inclusiv unicele creatoare de norme de drept internațional. Totodată, autoritatea crescândă a dreptului internațional duce în mod inevitabil și real la recunoașterea treptată a caracterului imperativ al unui număr tot mai mare de norme dispozitive, în special în materie de asigurare și garantare a drepturilor și libertăților fundamentale ale diverselor categorii de persoane, regimul juridic al cărora este reglementat în mod expres de dreptul internațional în lumina focusării tot mai mult a acestuia asupra statutului individului, inclusiv al cadrului normativ în materie de drepturi ce reglementează regimul juridic al diverselor categorii de persoane.

Articolul a fost prezentat la 10.10.2023