

PROBLEMA RISCURILOR SEMNĂRII ACORDURILOR CONTROVERSATE PRIVIND CURTEA PENALĂ INTERNAȚIONALĂ

Natalia SUCEVEANU, Diana BALAN, Stela BUIUC

Catedra Drept Internațional și Drept al Relațiilor Economice Externe

The adoption, on the 17th July 1998 at Rome, of the International Criminal Court's Statute (ICC Statute), was a consequence of the crimes against humanity committed beginning with the Second World War. The ratification of the present Statute by the states have raised a series of problems related to the surrender of own citizens, to the parliamentary immunity and the immunity of the head of state, etc. The most important problem referred to the attempt of states to exempt its own citizens from the jurisdiction of the ICC. The most interesting case is that of the USA, which launched an active campaign in order to sign, based on art 98 of the ICC Statute, agreements on non-extradition of its own citizens with the states that signed the ICC Statute. The advantages and disadvantages of signing such an agreement depend directly on the foreign policy of a state towards NATO and EU.

Din punct de vedere istoric, apariția Curții Penale Internaționale a fost o consecință a crimelor împotriva umanității comise începând cu al doilea război mondial și continuând cu cele săvârșite în timpul conflictelor din fosta Republică Iugoslavia, Somalia, Ruanda, Congo etc., crime pe care comunitatea internațională nu le putea urmări de pe poziție neutră.

Încă din 1946, Adunarea Generală a ONU a stabilit, în unanimitate, **principiile de drept internațional**, care au fost recunoscute prin Carta ONU și Hotărârea Tribunalului de la Nürnberg. La 10 decembrie 1948, Adunarea Generală a ONU a adoptat *Convenția pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid*, prilej cu care a declarat că o curte internațională **permanentă** va fi tot mai necesară pentru judecarea unor infracțiuni, potrivit dreptului internațional, și a însărcinat Comisia de Drept Internațional, organism al ONU, să studieze posibilitatea constituirii unei asemenea instituții. Aceeași Adunare a hotărât că, în scopul înființării Curții și adoptării statutului acesteia, să se desfășoare la Roma, în perioada 15-17 iulie 1998, *Conferința diplomatică a plenipotențiarilor Națiunilor Unite asupra înființării unei Curți penale internaționale*.

La 17 iulie 1998 a fost adoptat Statutul Curții Penale Internaționale, care a rămas deschis pentru semnare până la 31 decembrie 2000, la sediul Națiunilor Unite de la New York, intrarea sa în vigoare fiind condiționată de depunerea instrumentelor de ratificare de către cel puțin 60 de state.

Din cele 160 de state care au participat la reuniunea de la Roma și care susțin, în principiu, Statutul, 120 au votat pentru adoptare, 7 au votat împotriva, 21 s-au abținut și alte 12 nu au participat la vot.

Până la data de 28 octombrie 2005, au ratificat Statutul de la Roma 100 de state, ceea ce reprezintă mai mult de jumătate din comunitatea internațională. Din cele 100 de state participante, 38 sunt state europene. Două state, SUA și Israelul, deși inițial au semnat documentul, nu mai doreau ratificarea.

În ceea ce privește aspectele legate de componență și competență, Curtea Penală Internațională, cu sediul la Haga, este o instituție permanentă, alcătuită din 18 magistrați, prin a cărei constituire au fost create premisele judecării și pedepsirii celor mai odioase crime internaționale.

Această instanță nu se află în dependență față de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite și, datorită infrastructurii permanente pe care o are la dispoziție, poate începe examinarea cazurilor în orice moment. Spre deosebire de tribunalele speciale, domeniul de competență al Curții nu este limitat nici teritorial, nici temporal. În plus, potențialul de intimidare a Curții Permanente de către posibili criminali va fi mai redus.

Având în vedere importanța pe care Statutul Curții Penale Internaționale o reprezintă nu numai ca instrument pentru promovarea justiției, dar și pentru încurajarea păcii, Parlamentul European a adoptat o rezoluție prin care recomandă statelor Uniunii Europene și asociate să-l ratifice, în cel mai scurt timp posibil, și a adresat Consiliului Europei invitația de a considera ratificarea drept una din priorități.

Deși au fost îndeplinite procedurile de intrare în vigoare a Statutului, fapt consemnat și de Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU nr.1422/2002, problema remiterii propriilor cetățeni jurisdicției Curții Penale Internaționale a constituit subiectul unor ample discuții, apreciindu-se că aceasta ar echivala cu un transfer de suveranitate către o instituție internațională, lipsită de obiectivitate, care pune mai presus reprimarea faptelor decât garanțiile procesuale ale inculpaților.

Un alt aspect important, care a fost pus în discuție de către toate statele, este legat de imunitatea parlamentară și a șefului statului, art.27 din Statut dispunând că „*prezentul statut se aplică tuturor în mod egal, fără nici o distincție, bazată pe calitatea oficială*” și că „*imunitățile sau regulile de procedură speciale care pot fi legate de calitatea oficială a unei persoane, în baza dreptului intern și a dreptului internațional, nu împiedică Curtea să își exercite competența față de această persoană*”.

Cele mai multe state au opinat că nu există neconcordanță între Statut și constituțiile naționale cu privire la imunitățile acordate anumitor categorii de persoane, deoarece se pornește de la prezumția că imunitatea se acordă pentru îndeplinirea unor funcții oficiale, iar dacă acestea săvârșesc fapte care sunt de competența Curții Penale Internaționale, acțiunea respectivă este evident în afara atribuțiilor legale.

În privința faptelor pe care Curtea Penală Internațională urmează să le judece, acestea privesc persoanele care se fac vinovate de comiterea unor crime grave, cum ar fi genocidul, crimele împotriva umanității, crimele de război și agresiunile cu implicații pe arena internațională stabilite de Consiliul de Securitate.

De remarcat că **terorismul, traficul de droguri, infracțiunile economice și de altă natură**, dacă acestea nu intră în cadrul infracțiunilor susmenționate, **nu sunt acceptate** pentru a fi examinate de Curtea Penală Internațională. În aceeași ordine de idei, în Statut nu a fost inclusă nici cererea Indiei, care a propus ca **folosirea armelor nucleare** să fie considerată drept crimă de război.

Trebuie de menționat, de asemenea, că Statutul include în categoria crimelor de război și actele criminale comise în timpul **conflictelor armate care nu au caracter internațional**.

Cu toate acestea, cea mai aprinsă dispută a avut loc între statele care doresc scutirea propriilor cetățeni de la prevederile Statutului și cele care susțin că numai prin aplicarea uniformă și fără privilegii sau imunități a Convenției crimele împotriva umanității pot înceta sau cel puțin pot fi limitate.

Cel mai interesant caz este reprezentat de Statele Unite ale Americii care, deși au semnat Statutul sub administrația Clinton, nu l-au ratificat, retrăgându-se odată cu preluarea președinției de către George W. Bush. Semnarea, în ultimul moment, a avut drept rațiune posibilitatea participării în continuare la negocierea regulilor și procedurilor Curții, numai așa putând încerca să obțină scoaterea propriilor naționali care participă la misiuni de menținere a păcii de sub jurisdicția acestei instanțe.

Argumentând că existența organismului pune în pericol cetățenii SUA, care ar putea ajunge la tribunal din considerente pur politice, liderul de la Casa Albă, George W. Bush, a retras semnătura SUA de pe documentul de înființare – Tratatul de la Roma – o premieră prezidențială în Statele Unite. Ulterior, Washingtonul a demarat o campanie intensă axată pe încheierea unor acorduri bilaterale cu state semnatare ale Tratatului. O serie de state, printre care și România, Albania, Macedonia, Bosnia și Herțegovina, au pus în practică propunerea bilaterală americană.

În plus, SUA, temându-se că soldații și liderii lor politici ar putea fi supuși unor persecuții bazate pe acuzații formulate din rațiuni politice, au informat Organizația Națiunilor Unite în anul 2002 că nu se mai consideră parte la Tratat, iar prin neratificarea actului internațional, deși inițial acesta fusese semnat, nu s-au impus obligații pentru partea americană.

Opțiunea Statelor Unite ale Americii se întemeiază și pe convingerea că, în calitate de superputere, se pot ocupa mai eficient de aducerea în fața justiției a criminalilor de război, așa cum a fost în cazul Germaniei, Iugoslaviei și Irakului, pentru cel din urmă stat considerându-se că numai în mod unilateral a fost posibilă înlăturarea unor personaje precum Saddam Hussein și Ali Hassan al-Majid. Un argument suplimentar a fost faptul că, în situațiile în care Statele Unite ale Americii nu au intervenit prompt, au avut loc atrocități inimaginabile, așa cum s-a întâmplat în Ruanda și Somalia.

Totodată, America a apreciat că, în fapt, este singura în măsură să urmărească oriunde criminalii de război și nu ar fi corect ca tocmai militarii și oficialii americani care, în fond, fac posibilă aplicarea prevederilor Statutului, să fie pedepsiți.

Răspunsul ONU la aceste motivații nu s-a lăsat așteptat, punându-se serios problema redeschiderii, de către Curte, a investigațiilor crimelor de război de care sunt acuzați americanii în Irak, Somalia, precum și pentru folosirea armelor cu uraniu sărăcit sau de fragmentație.

Nu trebuie înțeles că numai SUA s-au împotrivit Statutului. Există multe state care nu agreează această instanță internațională, printre care Israelul, care se opune din cauza că în Statut crimă de război este considerată „*stabilirea de către puterea ocupantă a unei părți din populația sa în teritoriul ocupat, precum și transferul în interiorul acestui teritoriu sau în afara lui a unei părți sau a totalității populației băștinașe*”,

situație foarte actuală în Palestina. De asemenea, China apreciază că instanța internațională se amestecă în afacerile interne ale statului, reprezentând un atentat la suveranitate.

În momentul în care Statele Unite ale Americii au conștientizat că Statutul va intra în vigoare în cursul anului 2002, au luat măsuri prin care să limiteze aplicarea acestuia, fapt descris de unii analiști drept o încercare de „*sugrumare la naștere*” a Curții.

Primul pas a constat în adoptarea *Legii privind protecția oficialilor americani*, prin care, pe de o parte, se suspendă ajutorul militar acordat țărilor care nu semnează un acord bilateral de nepredare a cetățenilor americani către Curte, iar, pe de altă parte, autorizează Președintele SUA să ia măsurile necesare, inclusiv militare, pentru a elibera orice cetățean american din custodia Curții. Totodată, prin această lege se interzice orice cooperare între Statele Unite ale Americii și Curte. În acest sens, decizia SUA de a retrage ajutoarele militare vizează mai multe state. Astfel, la 1 octombrie 2003, SUA a retras ajutorul său pentru 32 de state de pe 5 continente. Menționăm cu titlu de exemplu pe continentul african: Africa de Sud – 7,6 milioane USD, Bénin – 500 000 USD, Kenya – 7,1 milioane USD, Lesoto – 125 000 USD, Mali – 250 000 USD, Namibia – 225 000 USD, Niger – 200 000 USD, Republica Centrafricană – 150 000 USD și Tanzania – 230 000 USD. Pe continentul american: Brazilia – 500 000 USD, Costa Rica – 400 000 USD, Ecuador – 15,65 milioane USD, Mexic – 1,27 milioane USD, Paraguay – 300 000 USD, Peru – 2,7 milioane USD, Uruguay – 1,45 milioane USD și Venezuela – 700 000 USD. Pe continentul european au avut de suferit îndeosebi statele Europei de Est, și anume: Bulgaria – 9,85 milioane USD, Estonia – 745 milioane USD, Lituania – 8,2 milioane USD, Letonia – 7,45 milioane USD, Slovenia – 4,95 milioane USD, Slovacia – 8,95 milioane USD și Malta – 1,25 milioane USD. În Balcani, Croației i s-au retras 5,8 milioane USD, Serbiei și Muntenegru – 500 000 USD.

Al doilea pas a fost reprezentat de faptul că SUA a amenințat ONU că va folosi dreptul de veto în cadrul Consiliului de Securitate pentru a nu mai prelunge mandatul misiunilor de menținere a păcii din întreaga lume, dacă nu se adoptă o rezoluție în favoarea cerințelor proprii.

Al treilea pas a fost încheierea unor acorduri bilaterale cu alte state de nepredare a cetățenilor americani. La semnare, părțile la aceste acorduri au invocat ca temei legal prevederile art.98 din Statut, care dispun:

„1. *Curtea nu poate prezenta o cerere de asistență care ar constrânge statul solicitat să acționeze de o manieră incompatibilă cu obligațiile care i se incumbă în dreptul internațional în materie de imunitate a statelor sau de imunitate diplomatică a unei persoane sau bunuri ale unui stat terț, în afară de cazul în care a obținut în prealabil cooperarea acestui stat terț în vederea ridicării imunității.*

2. *Curtea nu poate îndeplini executarea unei cereri de predare care ar constrânge statul solicitat să acționeze de o manieră incompatibilă cu obligațiile ce îi revin în baza acordurilor internaționale, potrivit cărora consimțământul statului de trimitere este necesar pentru a fi predată Curții o persoană a acestui stat, în afară de cazul în care Curtea nu poate obține în prealabil cooperarea statului de trimitere pentru ca el să consimtă la predare”.*

Semnarea acordurilor bilaterale cu SUA privind CPI a stârnit nenumărate comentarii contradictorii. Prin acest acord, după cum am menționat anterior, statele se angajau să nu extrădeze către CPI cetățeni americani, chiar dacă se fac vinovați de crime de război sau de genocid. SUA nu au recunoscut CPI pentru că, în urma asumării rolului de „jandarm al lumii”, se tem ca cetățenii săi, implicați în diverse operațiuni pe mapamond, ar putea deveni victime ale unor provocări conjuncturale, ale unor comploturi locale. O scoatere a lor de sub umbrela jurisdicției americane ar putea duce la zădărnicierea eforturilor SUA de a impune ordinea pacifică pe glob. De aceea, Guvernul SUA a cerut regândirea funcționării CPI, susținută în forma ei actuală de aliații săi din UE. Reticența SUA se fundamentează pe o situație certificată de realitate. Europa este mult mai puțin angajată cu forțele proprii în punctele fierbinți, soldații americani fiind cei care gestionează la fața locului crizele de pe glob. Între SUA și Europa a apărut o diferență majoră în filosofia puterii, SUA militând pentru intervenția directă cu caracter preventiv în zonele de conflict, în timp ce Europa susține, mai degrabă, neintervenția, aplanarea prin negocieri și pedepsirea vinovaților pentru încălcarea acordurilor. SUA vor să elimine cauzele, Europa dorește să blocheze efectele. Oricine poate observa că, odată provocate, efectele pot fi devastatoare, oricum ar fi ele încadrate din punct de vedere juridic după ce s-au produs.

Comisia Europeană, Amnesty International și alte organizații au contraargumentat vehement, susținând că art.98 se referă la acorduri privind statutul forțelor deja existente, înțelegeri referitoare la misiuni de pace și acorduri privind extrădarea către statul de origine a cetățenilor acestuia, care au comis infracțiuni pe teritoriul altui stat și, în nici un caz, nu se au în vedere acorduri bilaterale de creare a unor imunități. Mai mult decât

atât, experții Comisiei Europene consideră, de altfel, că un acord cu SUA pentru asigurarea imunității cetățenilor americani în fața tribunalului este contrar, din punct de vedere legal, prevederilor Statutului CPI. Necesitatea înființării acesteia a fost urmare a faptului că umanitatea s-a arătat îngrijorată de soarta milioanele de copii, femei, bătrâni, devenite victime ale unor atrocități incredibile.

România a apreciat că această problemă nu constituie un impediment, deoarece, potrivit art.98 din Statut, Curtea poate prezenta statului-parte o cerere pentru ca o persoană să fie arestată și să-i fie predată. Astfel, România, după ratificarea, prin *Legea nr.111/2002, a Statutului Curții Penale Internaționale, adoptat la Roma la 17 iulie 1998*, a semnat, la 1 august același an, *Acordul între România și Statele Unite ale Americii cu privire la predarea persoanelor către Curtea Penală Internațională*, prin care autoritățile române acceptă ca cetățenii americani aflați în situațiile prevăzute de Statutul de la Roma al Curții Penale Internaționale să nu fie supuși jurisdicției acestei instituții fără consimțământul SUA. Încheierea acestui acord a declanșat un val de proteste și comentarii din partea unor oficiali europeni, care au contestat temeiul legal al documentului. **Din punct de vedere juridic**, România nu a încălcat dispozițiile actului internațional ci, dimpotrivă, a acționat **întocmai** conform prevederilor art.98 al acestuia. **Din punct de vedere politic**, însă, România ar fi trebuit să poarte un dialog politic cu UE la acest subiect. Graba cu care România a semnat acordul cu SUA privind imunitatea cetățenilor americani, semnalată, de altfel, de către Adunarea Parlamentară a CoE, avea să pună în dificultate autoritățile românești în fața instituțiilor europene. Comisia Europeană a obrăzât România pentru că este singura țară europeană și prima din lume, chiar înaintea Israelului – cel mai fidel aliat al americanilor, care a semnat acordul privind nejudicarea soldaților americani de către CPI, înainte ca UE să prezinte o poziție vizavi de acest subiect.

În cadrul Adunării Parlamentare a CoE au avut loc în egală măsură dezbateri pe marginea problemelor ce vizează riscurile semnării acordurilor bilaterale privind CPI și a cerut, de fapt, oficial României să nu ratifice Acordul cu SUA.

Trebuie de menționat, de asemenea, că România nu este singurul stat care a semnat un asemenea acord bilateral, în prezent existând cel puțin 80 de state care au procedat în aceeași manieră, printre care: Israel, Timorul de Est, Thadjikistan, Uzbekistan, India, Afganistan, Columbia, Egipt, Kuweit, Bosnia-Herțegovina, Macedonia etc. SUA și-au întezit presiunile, în special asupra țărilor din Estul Europei, pentru a obține acorduri bilaterale pentru exceptarea cetățenilor americani de sub jurisdicția CPI, după modelul celor semnate deja, inclusiv cu România și Israel. Dorința sălbatică de a beneficia de asistența SUA, precum și aspirația la UE poziționează paradoxal statele în situația de „slugă la doi stăpâni”, ele trebuind să se conformeze atât cerințelor SUA, cât și ale UE. În momentul fisurării viziunii comune asupra lumii a SUA și UE, e și firesc ca statele să plonjeze în derută, să se mențină pe o poziție ambiguă. Or, cine aleargă după doi iepuri nu prinde nici unul. Astfel, considerăm că semnarea controversatelor acorduri cu SUA nu este un act de obediență la o presiune politică majoră, ci o formulă de real politic, căci fiecare țară are dreptul la propriile sale interese și de a le urmări.

Eforturile susținute ale SUA de a-și proteja soldații și oficialii au dus în cele din urmă la acceptarea pretențiilor americane atât de către Organizația Națiunilor Unite, cât și de către Uniunea Europeană, fapt materializat, în principal, prin *Rezoluția nr.1422/2002 a Consiliului de Securitate al ONU*, care prevede în mod expres că oficialii, foști sau actuali, ai statelor care nu sunt parte la Statut, dar care participă la misiuni internaționale de pace, să nu fie urmăriți sau condamnați de Curte decât în situația în care Consiliul de Securitate al ONU decide altfel, precum și prin *Rezoluția nr.1487/2003 a Consiliului de Securitate al ONU*. Astfel, s-a decis scoaterea, pentru un an, a militarilor americani aflați în misiune în străinătate de sub jurisdicția Curții. Exceptarea a fost prelungită până în iunie 2004, în pofida protestelor Franței, Germaniei și Siriei, care au argumentat că statutul special al americanilor subminează autoritatea organismului internațional.

Acordurile bilaterale cu SUA pot avea un obiect de reglementare diferit. Astfel, unele dintre acestea se referă la obligația unui stat de a nu extrăda toți cetățenii SUA, iar în alte cazuri (exemplul Bosniei și Herțegovinei) acestea vizează doar cetățenii SUA care sunt în misiune în statul dat.

De fapt, statelor membre ale UE, precum și țărilor candidate li s-a dat undă verde de la Bruxelles să negocieze acorduri bilaterale cu SUA, însă cu condiția ca termenii acestora să nu lezeze prevederile acordului internațional care reglementează funcționarea CPI. Republica a fost rugată insistent de către UE să ratifice Statutul CPI, chiar și cu riscul semnării de către aceasta a unui acord de nepredare cu SUA. Însă, chiar dacă într-o zi Republica Moldova se va decide să semneze un atare acord, ea ar trebui să țină seamă de

trei principii care au fost stabilite de Bruxelles: nu toți cetățenii americani ar urma să beneficieze de imunitate în fața Curții, ci doar acei aflați în misiune oficială, trimiși de Washington în misiuni diplomatice sau militare. La rândul lor, autoritățile americane ar trebui să garanteze că persoanele de cetățenie americană care s-ar face vinovate de crime aflate sub incidența CPI vor fi judecate și condamnate în SUA. În al treilea rând, acordurile bilaterale încheiate cu SUA nu ar trebui să aibă reciprocitate, astfel încât moldovenii aflați pe teritoriul american să poată fi extrădați către CPI.

Avantajele și dezavantajele semnării unui acord bilateral cu SUA în privința neextrădării cetățenilor săi oscilează și depind direct de politica externă a unui stat față de NATO și UE.

Fiecare țară își are propriile sale interese, și este normal ca Republica Moldova să-și urmărească interesele sale. Este firesc ca, în condițiile în care acest subiect nu este unul fierbinte, în relația dintre UE și SUA să ținem seama și de mesajul ce vine din partea americanilor. Pentru noi, al căror obiectiv prioritar este integrarea europeană, este important să facem o consultare mai atentă cu UE pe subiecte de acest gen, dar și UE nu trebuie să considere că noi vom urma în mod automat o anumită linie și că nu avem sensul general al unei strategii pe care UE o dezvoltă.

În cazul Republicii Moldova, putem menționa că vectorul de integrare europeană reprezintă, întâi de toate, **politica internă a statului**, în sensul alinierii la standardele democrației specifice statelor membre ale UE. În acest sens, nu putem nega suportul tehnic și financiar oferit de Guvernul SUA Republicii Moldova în vederea realizării reformelor democratice. În acest context, menționăm activitatea Ambasadei SUA în Republica Moldova, a Asociației Avocaților Americani (ABA CEELI). De asemenea, evidențiem importanța realizării Programului IPAP și a Programului Provocările Mileniului, a căror implementare eficientă depinde în mare parte de suportul financiar al SUA.

Centrarea activității de realizare a politicii interne și externe a statului nostru pe înfăptuirea reformelor democratice este reflectată pe larg atât în Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, cât și în Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO. Ambele documente pun accentul pe domenii importante, precum: promovarea reformei electorale, a reformei judecătorești, protecția drepturilor omului, prevenirea și combaterea corupției, terorismului, spălării banilor și a finanțării terorismului, a crimei organizate, dezvoltarea unei economii stabile etc. Or, acestea reprezintă cheia succesului pentru un stat în atingerea obiectivului de integrare europeană.

Dimensiunea de integrare europeană este accentuată în Obiectivul 1.7.1 din Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO, acesta constând în „pregătirea și realizarea acțiunilor concrete în vederea asigurării unei mai mari compatibilități instituționale cu Uniunea Europeană în eventualitatea obținerii calității de stat membru al Uniunii Europene, în cadrul Politicii Europene de Vecinătate”. De asemenea, un aspect nu mai puțin important al parteneriatului cu NATO rezidă în necesitatea reglementării pașnice a conflictului transnistrean (Obiectivul 1.2.2 al Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO).

Din perspectiva enunțată mai sus, NATO, SUA și UE nu reprezintă pentru Republica Moldova poluri opuse, relațiile cu acestea găsindu-și convergența în realizarea reformelor democratice și ajustarea la standardele internaționale. Astfel, eventuala semnare a unui acord bilateral cu SUA în privința neextrădării cetățenilor săi nu reprezintă, pentru moment, un pericol pentru opțiunea de integrare europeană.

Prezentat la 27.03.2007