

INSTITUIREA UNEI INSTANȚE INTERNAȚIONALE ÎMPOTRIVA TERORISMULUI

Bogdan AURESCU

*Prof. univ. dr., Facultatea de Drept,
Universitatea din București;
Ministrul Afacerilor Externe al României*

Ion GÂLEA

*Lector univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea din București;
Director general pentru Afaceri Juridice
în Ministerul Afacerilor Externe al României*

Rezumat*

*Lucrarea de față prezintă inițiativa creării unei instanțe internaționale împotriva terorismului. Inițiativa a fost lansată de România și Spania, în luna februarie 2015, pe fondul evenimentelor tragice din Europa. Lucrarea expune ideile fundamentale din spatele acestei inițiative, în special având în vedere faptul că terorismul este o amenințare globală, iar răspunsul la această amenințare trebuie să fie unul global, fundamentat pe ordinea de drept. De asemenea, lucrarea oferă o imagine amănunțită asupra rădăcinilor istorice privind lupta împotriva terorismului prin instrumente de drept internațional. Sunt expuse eforturile comunității internaționale, care datează din anii 1920, în sensul reglementării cuprinzătoare a combaterii terorismului și înspre crearea unei jurisdicții internaționale permanente pentru a urmări în justiție persoanele vinovate de comiterea de acte de terorism. Articolul prezintă, de asemenea, provocările actuale legate de definiția terorismului și propune depășirea acestor dificultăți, prin crearea unei jurisdicții internaționale capabile să urmărească penal persoanele care comit acte de terorism. Sunt prezentate principalele caracteristici ale propunerilor: o instanță internațională, bazată pe principiul complementarității (în raport cu instanțele naționale și Curtea Penală Internațională), care funcționează într-un mod flexibil și eficient, creată de Consiliul de Securitate printr-o rezoluție, în temeiul Capitolului VII din Carta ONU, și care își exercită jurisdicția *ratione materiae* pe baza unei definiții de drept internațional, care ar combina elemente de drept cutumiar cu o listă deschisă de acte enumerate în convențiile sectoriale existente împotriva terorismului.*

Cuvinte-cheie: *terorism; jurisdicție internațională; complementaritate; Consiliul de Securitate*

* Autorii mulțumesc Alinei Orosan și lui Matei Cristea pentru contribuția lor valoroasă la acest articol. Opiniile exprimate în acest articol aparțin exclusiv autorilor și nu angajează instituția căreia îi aparțin.



Introducere

De-a lungul ultimelor decenii, terorismul a reprezentat o preocupare în creștere și un subiect aflat constant pe agenda internațională, fiind una dintre cele mai grave amenințări la adresa păcii și securității internaționale. Evenimentele recente din Europa de la începutul anului 2015 au dovedit nu doar creșterea frecvenței și a atrocității actelor de terorism, ci au ilustrat și nevoia mai mare de implicare și de acțiune a comunității internaționale față de această amenințare globală. Fiecare țară are obligații ferme de a lupta împotriva terorismului, dar este și responsabilitatea comunității internaționale de a utiliza toate instrumentele de drept internațional în scopul de a combate fenomenul terorist.

Chiar dacă, încă din anii 1920, au fost depuse eforturi în vederea creării instrumentelor internaționale pentru conturarea unui răspuns global la terorism, progresele au rămas modeste. Demersurile internaționale au rămas fragmentate, iar comunitatea internațională încă nu a căzut de acord cu privire la aspectele importante, cum ar fi o definiție cuprinzătoare a terorismului (chiar dacă se poate considera că termenul „terorism” în sine nu are o semnificație juridică *stricto sensu*¹) sau crearea unui mecanism jurisdicțional internațional care să urmărească în justiție persoanele care comit cele mai grave acte de terorism. Cu toate acestea, în toată această perioadă, dreptul internațional și dreptul internațional penal au progresat: Curtea Penală Internațională este un mecanism funcțional și au fost create mai multe tribunale penale internaționale ad-hoc. Aceste evoluții ar putea servi drept exemple pentru avansarea unei propuneri pentru crearea unui tribunal internațional competent care să urmărească penal persoanele care comit acte de terorism.

Până astăzi, lupta internațională împotriva terorismului se desfășoară, pe de o parte, în cadrul „paradigmei de securitate”, care poate cuprinde: măsuri de securitate naționale, sancțiuni naționale și internaționale (care se bazează pe criterii, dar, în anumite cazuri, nu sunt supuse recursului judiciar), precum și măsuri care implică utilizarea forței în exercitarea dreptului inerent la auto-apărare, și, pe de altă parte, în cadrul „paradigmei de aplicare a legii”, care se bazează în principal pe punerea în aplicare a dreptului penal național și internațional și a cooperării în materie penală între state². Acestui sistem îi lipsește, într-adevăr, un mecanism bazat pe drept internațional penal și un organism internațional capabil să-și exercite jurisdicția asupra actelor de terorism.

La 9 februarie 2015, România a lansat în cadrul Consiliului Afaceri Externe ideea de a crea o Curte Internațională pentru combaterea Terorismului³. Inițiativei i s-a alăturat și

¹ R. Higgins, *The general international law on terrorism*, în R. Higgins, M. Flory (ed.), *International Law and Terrorism*, London, 1997, p. 28.

² A se vedea, de exemplu, Bibi van Ginkel, *The New Security Council Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters: A Missed Opportunity for a Holistic Approach*, International Center for Counter Terrorism Research Paper, 4 November 2014, disponibilă la adresa <http://icct.nl/publication/the-new-security-council-resolution-2178-on-foreign-terrorist-fighters-a-missed-opportunity-for-a-holistic-approach> (accesat la 30 iulie 2015).

³ Comunicat de presă, *Participarea ministrului afacerilor externe Bogdan Aurescu la reuniunea Consiliului Afaceri Externe*, 9 februarie 2015, disponibil la adresa <http://www.mae.ro/node/30571>, accesat la 30 iulie 2015.



Spania⁴, iar, astăzi, cele două țări lucrează împreună pentru rafinarea elementele juridice ale acestui demers și pentru promovarea lui la nivel diplomatic, în relația cu societatea civilă și în mediul academic. Cercetarea juridică și redactarea inițiativei au beneficiat, de asemenea, de sprijinul unui expert din Olanda⁵. Cu toate acestea, mai rămâne o muncă importantă de făcut, atât la nivel juridic, cât și diplomatic.

Această lucrare dezvoltă aspectele principale ale inițiativei de a crea o Curte Internațională pentru combaterea Terorismului, prezentând eforturile din ultima perioadă în vederea creării instrumentelor juridice de combatere a terorismului și examinând, pe scurt, problema dificilă a definiției terorismului. Lucrarea furnizează și argumente pentru instituirea unei jurisdicții internaționale pentru combaterea terorismului și expune elementul principal al arhitecturii juridice a viitoarei Curți.

La nivel global, un element conceptual important trebuie subliniat de la început: inițiativa se va baza pe ideea de bază că statul de drept reprezintă o valoare în sine. Terorismul este o amenințare globală, iar un răspuns la aceasta trebuie să fie global, fundamentat pe ordinea de drept. Acesta este motivul pentru care cea mai bună soluție ar trebui să fie un instrument instituțional bazat pe dreptul penal internațional.

I. Lungul drum până la găsierea instrumentului juridic perfect pentru combaterea terorismului

Unul dintre primele eforturi cu titlu universal de a pedepsi terorismul poate fi întâlnit încă din 1926, când România a cerut Societății Națiunilor să „ia în considerare elaborarea unei convenții pentru a pedepsi terorismul cu titlu universal”. În 1934, după asasinarea de către teroriști, la Marsilia, a ministrului francez de externe și a regelui Iugoslaviei, Societatea Națiunilor a creat un comitet de experți pentru elaborarea unei convenții internaționale „pentru a asigura reprimarea conspirațiilor sau a crimelor comise în scop politic sau terorist”⁶. Rezultatul lucrărilor Comitetului a fost adoptarea *Convenției cu privire la pedepsirea și prevenirea terorismului* (care a definit „actele de terorism”⁷), precum și *Convenția pentru crearea unei Curți Penale Internaționale*⁸ (care a creat mecanismul de reprimare a actelor de terorism; se poate constata că, în stabilirea legii substanțiale

⁴ Declarație de presă, *Margallo espera que prospere la Corte Penal Internacional sobre terrorismo al contar con „respaldo suficiente”*, Europa Press, 13 martie 2015, disponibilă la adresa <http://www.europapress.es/nacional/noticia-margallo-espere-prospere-corte-penal-internacional-terrorismo-contar-respaldo-suficiente-20150513133119.html> (accesat la 30 iulie 2015).

⁵ Comunicat de presă, *MAE a inițiat oficial consultări privind inițiativa României de creare a unei Curți Internaționale pentru combaterea terorismului*, 16 aprilie 2015, disponibil la adresa <http://www.mae.ro/node/31572> (accesat la 30 iulie 2015).

⁶ Societatea Națiunilor, Jurnalul Oficial, Anul 15, Nr. H (Partea I), pp. 1839-1840.

⁷ Societatea Națiunilor, Doc. C.546.M383.1937.V; Th. M. Franck. B.B. Lockwood, *Preliminary Thoughts Towards and International Convention on Terrorism*, AJIL, vol. 68 (1974), pp. 69-70.

⁸ *Historical Survey of the Question of International Criminal Jurisdiction*, Memorandum înaintat de Secretarul General, Doc. A/CN.4/7/Rev.I, United Nations Publications, Sales No: 1949.V.8, p. 18, și Appendix 8.

aplicabile, Curtea trebuia să ia în considerare legea statului pe teritoriul căruia a fost comisă fapta și legea statului care l-a trimis pe acuzat în judecată⁹). Diplomatul și juristul român Vespasian Pella a jucat un rol-cheie în procesul de elaborare a convențiilor menționate mai sus. Cu toate acestea, ca urmare a contextului internațional al celui de-al Doilea Război Mondial, aceste două instrumente, semnate de 24 de state și ratificate de unul, nu au intrat niciodată în vigoare.

De-a lungul anilor, pericolul ridicat de fenomenul terorist și complexitatea sa în creștere au determinat comunitatea internațională să ia în considerare diferite opțiuni și inițiative legislative pentru a lupta împotriva terorismului.

Comisia de Drept Internațional a pus în discuție chestiunea terorismului în proiectul de Cod de Infrațiuni contra Păcii și Securității Omenirii din 1954¹⁰. Art. 2 alin. (6) din Proiectul de Cod definea infracțiunea de „întreprindere sau încurajare de către autoritățile unui stat de activități teroriste în alt stat sau tolerarea de către autoritățile unui stat de activități organizate și planificate pentru a desfășura acte de terorism într-un alt de stat”. Cu toate acestea, Codul nu a fost dezbătut de către Adunarea Generală a ONU, din cauza lipsei acordului cu privire la definiția agresiunii.

În urma atacurilor teroriste din 1972 împotriva concurenților israelieni la Jocurile Olimpice de la München¹¹, Statele Unite ale Americii au prezentat un proiect de Convenție pentru Prevenirea și Combaterea Anumitor Acte de Terorism Internațional. În contextul dezbaterii de atunci între statele dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, în special privind autodeterminarea, inițiativa nu a fost continuată de Adunarea Generală.

Propuneri referitoare la crimele de terorism au fost prezentate în contextul înființării Curții Penale Internaționale. Art. 5 din proiectul Statutului de la Roma din 1998 prevedea 3 fapte incriminate în strânsă legătură cu terorismul¹². Cu toate că o serie de state au sprijinit viziunea generală, Statutul de la Roma nu a inclus și crime legate de terorism, *inter alia*, din

⁹ *Ibidem*, art. 21.

¹⁰ Adoptată de Comisia de Drept Internațional la a 6-a sesiune, în 1954, și prezentată Adunării Generale ca o parte a raportului Comisiei ce acoperă activitatea acelei sesiuni (par. 54); *Yearbook of the International Law Commission*, 1954, vol. II, p. 134.

¹¹ Unsprezece sportivi israelieni au fost uciși în atac.

¹² Art. 5 al Proiectului Statutului de la Roma din 1998, prezentat la Conferința Diplomatică de la Roma, includea „crimele de terorism” care cuprindeau 3 infracțiuni distincte: „Pentru scopurile prezentului Statut, crime de terorism înseamnă: (1) Întreprinderea, organizarea, sponsorizarea, comandarea, facilitarea, finanțarea, încurajarea sau tolerarea actelor de violență împotriva altui Stat vizând persoane sau proprietăți și de așa natură încât să creeze teroare, teamă sau insecuritate în conștiința persoanelor publice, a unor grupuri de persoane, în rândul publicului sau populației, oricare ar fi motivele și scopurile invocate pentru a le justifica (fie acestea politice, filosofice, ideologice, rasiale, etnice, religioase sau de oricare altă natură). (2) O infracțiune în baza uneia dintre următoarele Convenții: (a) Convenția privind reprimarea actelor ilegale împotriva siguranței aviației civile; (b) Convenția privind reprimarea sechestrării ilegale a aeronavelor; (c) Convenția privind prevenirea și pedepsirea crimelor împotriva persoanelor protejate internațional, inclusiv a agenților diplomatici; (d) Convenția internațională pentru combaterea luării de ostatici; (e) Convenția privind reprimarea actelor ilegale împotriva siguranței navigației maritime; (f) Protocolul privind reprimarea actelor ilegale împotriva siguranței platformelor fixe din platoul continental. (3) O infracțiune ce presupune folosirea armelor de foc, armelor, explozibililor și substanțelor periculoase, atunci când sunt folosite ca mijloc de perpetuare a violenței în mod nediscriminat, care cauzează moartea sau vătămarea corporală gravă a persoanelor, a grupurilor de persoane sau a populației ori distrugerii serioase proprietății” (A/CONF.183/2/Add.1)

cauza absenței unei definiții general acceptate și a anumitor dezacorduri privind mișcările de eliberare. În același timp, nu se convenise că există o jurisdicție universală cu privire la această crimă prin comparație cu alte crime prevăzute de Statutul de la Roma.

Propunerea a fost înaintată din nou de Olanda în 2009, în timpul pregătirii pentru Conferința pentru revizuirea Statutului CPI. Propunerea¹³ prevedea un mecanism similar celui avut în vedere inițial de Statut pentru crima de agresiune: includerea crimei de terorism în jurisdicția Curții, dar amânarea exercitării jurisdicției cu privire la aceasta până la convenirea unei definiții. Cu toate că propunerea nu a fost respinsă, discuțiile au fost amânate pentru un moment ulterior.

Evoluții privind combaterea terorismului pot fi identificate și în instituirea, printr-un *Acord între ONU și Liban*¹⁴, a Tribunalului Special pentru Liban, o curte internațională „hibridă”, ce aplică legea penală libaneză privind urmărirea penală și pedepsirea, *inter alia*, a actelor de terorism.

II. Piatra de temelie: definiția terorismului

Termenul „terorism” a apărut pentru prima oară în cadrul celei de-a treia Conferințe de la Bruxelles din 1930¹⁵, fiind definit ca: „Folosirea intenționată a unor mijloace capabile să producă un pericol public ce reprezintă un act de terorism din partea oricărei persoane care săvârșește crime împotriva vieții, libertății sau integrității fizice a persoanelor sau împotriva proprietății private sau publice, cu scopul de a exprima sau executa idei politice sau sociale, va fi pedepsită”.

În 2000, Adunarea Generală a ONU a instruit *Comitetul ad-hoc pentru elaborarea unei Convenții Cuprinzătoare privind Terorismul Internațional*¹⁶ să înceapă „reflecția în vederea elaborării unei convenții cuprinzătoare referitoare la terorismul internațional, în cadrul juridic cuprinzător al convențiilor ce privesc terorismul internațional”¹⁷. Până în prezent, obiectivul nu a fost atins. Unul dintre obstacolele majore în încercarea de a ajunge la un consens asupra definiției terorismului este dezacordul privind problemele referitoare la actele forțelor armate și la mișcările de eliberare.

În ciuda acestor dificultăți, acțiunea legală a comunității internaționale în vederea combaterii terorismului a luat forme concrete prin adoptarea unui număr semnificativ de

¹³ Adunarea Statelor Părți, Raport al Biroului privind Conferința de revizuire, sesiunea a VIII-a, Haga, 18-26 noiembrie 2009, ICC-ASP/8/43, p. 6, par. 20-22.

¹⁴ Acordul a intrat în vigoare prin Rezoluția 1757 (2007) a Consiliului de Securitate al ONU.

¹⁵ A se vedea Ben Saul, *Attempts to Define „Terrorism” in International Law*, The University of Sydney, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper, No. 8/115, octombrie 2008, p. 2.

¹⁶ Comitetul Ad-hoc a fost creat prin Rezoluția Consiliului de Securitate A/Res/51/210 (17 decembrie 1996) *Measures to eliminate international terrorism* (par. 9).

¹⁷ Rezoluția Consiliului de Securitate A/Res/54/110 (2 februarie 2000), *Measures to eliminate international terrorism* (par. 12).

convenții sectoriale specifice de combatere a terorismului și numeroase rezoluții ale Consiliului de Securitate al ONU¹⁸.

În cadrul ONU, activitatea legată de terorism s-a dovedit a fi una fragmentată. Eșecul ajungerii la un acord asupra unei convenții cuprinzătoare a dus la existența unei legislații internaționale specifice de tip sectorial. Nouăsprezece instrumente juridice universale reglementând aspecte specifice ale terorismului au fost adoptate până în prezent în domenii precum: *securitatea aeriană, securitatea maritimă, finanțarea terorismului, utilizarea anumitor tipuri de arme, protecția anumitor tipuri de persoane*. Această legislație internațională este fragmentată și în mod cert insuficientă pentru a aborda în mod eficient dificultățile pe care terorismul le prezintă pentru comunitatea internațională.

Într-adevăr, organizațiile regionale s-au dovedit dispuse să acționeze prin reglementări juridice în scopul combaterii terorismului. Un număr de tratate internaționale și reguli privind terorismul există, de asemenea, și la nivel regional. În cadrul Ligii Statelor Arabe, *Convenția arabă pentru suprimarea terorismului* din 1998 conține prevederi detaliate privind definirea terorismului și a atacurilor teroriste¹⁹. *Convenția Inter-americană pentru combaterea terorismului* din 2002, adoptată în cadrul Organizației Statelor Americane, prevede cooperarea transfrontalieră în combaterea atacurilor definite printr-o serie de convenții internaționale sectoriale²⁰.

¹⁸ Rezoluțiile Consiliului de Securitate 2161 (2014), 217 (2014), 2178 (2014), 2199 (2015); a se vedea și Ben Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press, 2006, p. 48.

¹⁹ Art. 1 par. 2: *Terorismul*: Orice act sau amenințare violentă, oricare ar fi motivele ori scopurile acestuia, care are loc în îndeplinirea unui plan criminal individual sau colectiv, care provoacă teroare în rândul oamenilor, cauzând teamă de a fi răniți sau punându-le în pericol viața, libertatea ori securitatea acestora sau având scopul de a provoca daune mediului înconjurător sau instalațiilor ori proprietății publice sau private sau având scopul de a le ocupa ori sechestra sau urmărind să pună în pericol o resursă națională.

Art. 1 par. 3. *Atacul terorist*: Orice atac sau tentativă de atac comisă în îndeplinirea unui obiectiv terorist în oricare dintre Statele Părți sau împotriva cetățenilor acestor state, împotriva proprietății sau intereselor acestora, pedepsibil conform legii naționale. Atacurile stipulate în convențiile următoare, cu excepția convențiilor pe care Statele Părți nu le-au ratificat sau unde atacurile au fost excluse prin legislația acestora, vor fi, de asemenea, tratate ca atacuri teroriste: a. Convenția de la Tokio privind atacurile și anumite alte acte comise la bordul aeronavelor, din 14 septembrie 1963; b. Convenția de la Haga privind reprimarea sechestrării ilegale a aeronavelor, din 16 decembrie 1970; c. Convenția de la Montreal privind reprimarea actelor ilegale comise împotriva securității aviației civile, din 23 septembrie 1971; d. Convenția privind prevenirea și pedepsirea crimelor împotriva persoanelor protejate internațional, inclusiv agenți diplomatici, din 14 decembrie 1973; e. Convenția internațională împotriva luării de ostatici, din 17 decembrie 1976; f. Prevederile Convenției ONU privind dreptul mării, din 1982, referitoare la pirateria din marea liberă.

²⁰ Art. 1 (Obiect și scop): *Scopurile acestei Convenții sunt să prevină, să pedepsească și să elimine terorismul. În acest scop, statele părți sunt de acord să adopte măsurile necesare și să întărească cooperarea între ele, în conformitate cu prevederile acestei Convenții.*

Art. 2 (Instrumente internaționale aplicabile): 1. *În scopurile acestei Convenții, „atacuri” înseamnă infracțiunile prevăzute în instrumentele internaționale prevăzute mai jos:*

- a) Convenția de la Haga privind reprimarea sechestrării ilegale a aeronavelor, din 16 decembrie 1970;
- b) Convenția de la Montreal privind reprimarea actelor ilegale comise împotriva securității aviației civile, din 23 septembrie 1971;
- c) Convenția privind prevenirea și pedepsirea crimelor împotriva persoanelor protejate internațional, inclusiv agenți diplomatici, din 14 decembrie 1973;

La nivel european, atât Consiliul Europei, cât și Uniunea Europeană au întreprins demersuri în această direcție. De remarcat în ceea ce privește prima organizație menționată este Convenția nr. 196 privind prevenirea terorismului²¹ (Varșovia, 2005). În ceea ce privește Uniunea Europeană, odată cu adoptarea Tratatului de la Lisabona, aceasta a fost autorizată să stabilească regulile minime privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în domeniile criminalității extrem de grave având o dimensiune transfrontalieră, inclusiv terorismul²² (art. 83 par. 1 TFUE).

Multe definiții ale terorismului pot fi găsite atât în legislațiile naționale ale statelor²³, cât și în practica jurisdicțiilor naționale.

d) Convenția internațională pentru combaterea luării de ostatici, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 17 decembrie 1973;

e) Convenția privind protecția fizică a materialelor nucleare, semnată la Viena la 3 martie 1980;

f) Protocolul privind reprimarea actelor ilegale de violență în aeroporturile deservind aviația civilă internațională, suplimentar la Convenția privind reprimarea actelor ilegale împotriva siguranței aviației civile, semnat la Montreal la 24 februarie 1988;

g) Convenția privind reprimarea actelor ilegale împotriva siguranței navigației maritime, adoptată la Roma la 10 martie 1988;

h) Protocolul privind reprimarea actelor ilegale împotriva siguranței platformelor fixe localizate pe platoul continental, adoptată la Roma la 10 martie 1988;

i) Convenția internațională privind reprimarea bombardamentelor teroriste, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 15 decembrie 1977;

j) Convenția internațională privind reprimarea finanțării terorismului, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 9 decembrie 1999.

²¹ Art. 1. Definiții: Pentru scopurile Convenției, „infracțiune teroristă” înseamnă orice infracțiune comisă în cadrul și conform unuia dintre tratatele enumerate în anexă.

²² Potrivit art. 1 al Deciziei-cadru nr. 2002/475/JHA privind combaterea terorismului (JOUE L 164 din 22 iunie 2002, pp. 3-7), terorismul cuprinde anumite infracțiuni enumerate într-o listă ce constă în mare din infracțiuni grave împotriva persoanelor și bunurilor care, având în vedere natura sau contextul lor, pot să prejudicieze grav un stat sau o organizație internațională, în cazul în care sunt comise cu scopul de: a) intimidă grav o populație; sau de a forța fără cauză un guvern sau o organizație internațională să întreprindă sau să se abțină de la întreprinderea vreunui act; sau pentru a destabiliza în mod grav sau a distruge structurile fundamentale politice, constituționale, economice sau sociale ale unui stat sau ale unei organizații internaționale.

²³ Amintim câteva exemple de astfel de definiții: Potrivit Legii indiene pentru (prevenirea) activităților teroriste sau disruptive, orice persoană care, cu scopul de a forța guvernul înființat conform legii sau a teroriza poporul sau orice segment al poporului sau de a înstrăina orice segment al poporului sau de a afecta negativ armonia diferitelor segmente ale poporului, întreprinde orice act sau fapt utilizând bombe, dinamită sau alte substanțe explozive sau inflamabile sau arme letale sau otrăvuri sau gaze otrăvitoare sau alte produse chimice sau orice alte substanțe (biologice sau de altă natură) care au o natură periculoasă care cauzează sau poate să cauzeze moartea sau rănirea oricărei persoane sau pierderea, prejudicierea sau distrugerea bunurilor sau întreruperea oricărui serviciu de aprovizionare sau a unui serviciu esențial vieții comunitare sau reține orice persoană și amenință să ucidă sau să rănească orice persoană pentru a face guvernul sau orice persoană să facă sau să se abțină să facă un act comite un act terorist. În Legea terorismului din Marea Britanie din 2000, „terorismul” înseamnă utilizarea sau amenințarea întreprinderii unor demersuri când: (a) acelor demersuri li se aplică subsecțiunea (2); (b) utilizarea sau amenințarea are scopul de a influența guvernul sau de a intimidă publicul sau un segment al publicului și (c) utilizarea sau amenințarea are scopul de a susține o cauză politică, religioasă sau ideologică. (2) Oricărei acțiuni i se aplică această subsecțiune dacă: (a) presupune vătămări grave aduse unei persoane; (b) presupune un prejudiciu grav adus unor bunuri; (c) pune în pericol viața unei persoane, alta decât făptuitorul; (d) creează un risc grav la adresa sănătății sau securității publicului sau a unui segment al publicului sau (e) are scopul de a interfera grav sau de a deregla grav un sistem electronic. Potrivit aceluiași act, terorismul include nu numai infracțiunile de violență împotriva persoanelor și celor care prejudiciază bunurile, dar și actele „care au drept scop interferența sau dereglarea gravă a sistemelor

În identificarea elementelor crimei de terorism are relevanță și practica Tribunalului special pentru Liban. În decizia interlocutorie din 16 februarie 2011, Camera de apel a Tribunalului special a recunoscut existența unei reguli de drept cutumiar internațional, potrivit căreia crima de terorism ar include intenția de a comite o faptă (*dolus*), intenția specială de a răspândi teama și de a constrânge autoritățile (*dolus specialis*), precum și săvârșirea concretă a faptei și caracterul său transnațional²⁴. Tribunalul special a arătat:

„După cum vom vedea, multe tratate, rezoluții ale ONU și practica judecătorească a statelor demonstrează formarea unei *opinio juris* generale în comunitatea internațională, însoțită de o practică respectând o astfel de *opinio*, astfel încât o regulă de drept cutumiar internațional referitoare la crima internațională de terorism, cel puțin în *temp de pace*, a apărut într-adevăr. Această regulă de drept cutumiar trebuie să reunească următoarele trei elemente-cheie: (i) comiterea faptei criminale (cum ar fi omuciderea, răpirea, luarea de ostatici, distrugerea și așa mai departe sau amenințarea comiterii unui astfel de act; (ii) intenția de a răspândi frica în populație (ceea ce ar presupune în general crearea unui pericol public) sau obligarea directă sau indirectă a unei autorități naționale sau internaționale de a întreprinde un demers sau de a se abține de la întreprinderea lui; (iii) când fapta implică un element transnațional”²⁵.

Lipsa unei definiții a terorismului general acceptate a fost analizată pe larg de doctrina juridică. Pe baza convențiilor sectoriale și a rezoluțiilor relevante, doctrina a identificat un sens de bază al terorismului care, discutabil, ar putea fi considerat ca o definiție minimală a terorismului internațional, cu privire la care s-a ajuns la un consens: „[M]ajoritatea definițiilor au o bază comună – terorismul este utilizarea violenței și impunerea fricii pentru a atinge un scop anume”²⁶.

electronice”, dacă acele acte au drept scop să (a) influențeze administrația sau să intimideze publicul sau un segment al publicului și (b) să susțină o cauză politică, religioasă sau ideologică.

Titlul 18 al Codului Statelor Unite (referitor la infracțiuni și procedură penală) definește terorismul internațional ca „implicând activitățile care: (A) presupun acte de violență sau acte care pun în pericol viața omului, care încalcă legile penale ale Statelor Unite sau ale oricărui stat sau care ar fi o infracțiune dacă ar fi comisă în jurisdicția Statelor Unite sau a oricărui stat; (B) par să aibă drept scop: (i) intimidarea sau supunerea unei populații civile; (ii) influențarea politicii guvernului prin intimidare sau obligare; sau (iii) afectarea demersurilor guvernului prin distrugere în masă, asasinat sau răpire; și (C) au loc în special în afara jurisdicției teritoriale a Statelor Unite sau trec peste frontierele naționale, în sensul de modalitățile în care sunt întreprinse, persoanele pe care par a le intimida sau obliga sau locul unde făptuitorii operează sau caută adăpost”. Codul Reglementărilor Federale al Statelor Unite (28 C.F.R. secțiunea 0.85) definește terorismul ca fiind „folosirea ilegală a forței sau a violenței împotriva persoanelor sau bunurilor pentru a intimida sau a influența un guvern, populația civilă sau orice segment al acesteia, pentru îndeplinirea unor obiective politice sau sociale”, iar Centrul Național pentru Contraterorism al Statelor Unite (NCTC) consideră că terorismul este „premeditat; comis de un agent subnațional sau clandestin; motivat politic, putând include și motivații simbolice religioase, filosofice sau culturale; violent; și comis împotriva unei ținte non-combatante”.

²⁴ Decizia interlocutorie cu privire la dreptul aplicabil: terorism, conspirație, omor, comitere, acuzarea colectivă, din 16 februarie 2011 (speța STL-11/01/I).

²⁵ *Ibidem*, pp. 49-50, par. 85.

²⁶ R. Young, *Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation*, 29 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 23 (2006), disponibil pe <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol29/iss1/3>, p. 33.



III. Dincolo de definiție – un răspuns la terorism al jurisdicțiilor internaționale

Una dintre opțiunile care ar trebui revăzute în contextul reanimării terorismului și tendinței acestuia de a se răspândi ar fi înființarea unei *Curți internaționale pentru sancționarea terorismului*, preluând vechea idee a lui Pella.

O astfel de inițiativă ar recunoaște în mod clar *natura transnațională a terorismului și gravele efecte asupra întregii comunități internaționale*, faptul că *anumite state nu pot sau nu vor să aducă în fața justiției persoanele care se află în jurisdicția lor*, care comit acte teroriste, și *nevoia de a aborda această chestiune la un nivel internațional*. Ar întări eforturile comunității internaționale în lupta împotriva terorismului și ar da credibilitate și legitimitate acestui demers ca urmare a neutralității și independenței unui astfel de tribunal internațional.

Având în vedere că terorismul este un fenomen global, ce ridică provocări din ce în ce mai complexe, e nevoie de o abordare globală, utilizându-se toate posibilitățile și toate mecanismele dreptului internațional, inclusiv adoptarea unor instrumente având o aplicabilitate universală și crearea unei curți internaționale pentru faptele de terorism care ar suplimenta activitatea autorităților naționale²⁷. Aplicarea principiului complementarității ar întări capacitatea statelor de a contracara terorismul prin demersuri de drept penal.

IV. Baza, principiile și cadrul de funcționare a noii curți

4.1. Baza juridică

În mod ideal, ca toate marile proiecte internaționale, o astfel de curte ar trebui să fie creată prin intermediul unei convenții internaționale. Acest lucru ar oferi noii curți o bază juridică puternică și coerentă, precum și sprijin și angajament global. Cu toate acestea, experiența celui alt tribunal internațional penal ne indică faptul că trebuie investit foarte mult timp pentru ca o astfel de curte să se bucure de participare universală și, prin urmare, de jurisdicție universală. Terorismul a devenit un fenomen atât de amplu și s-a dezvoltat atât de rapid încât este nevoie de reacția rapidă a întregii comunități internaționale pentru

²⁷ Referitor la propunerea de creare a unei curți internaționale pentru eradicarea terorismului, a se vedea: Bibi van Ginkel, *How to Repair the Legitimacy Deficit in the War on Terror: A Special Court for Dealing with International Terrorism?*, în J. de Swaan, E. Bakker, S. van der Meer (eds.), *Challenges in a Changing World; Clingendael Views on Global and Regional Issues*, TMC Asser Press, 2009, pp. 145-162; Bibi van Ginkel, *Combating Terrorism: Proposals for Improving the International Legal Framework*, în A. Cassese (ed.), *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford University Press, 2012, p. 479.

a-i opri răspândirea, a proteja viața și integritatea corporală a ființelor umane și a da, astfel, sens *dreptului de a nu se teme*.

O soluție rapidă de creare a curții ar fi decizia Consiliului de Securitate în baza Capitolului VII al Cartei ONU (similar tribunalelor ad-hoc înființate pentru fosta Iugoslavie și pentru Rwanda). Un astfel de demers ar necesita, înainte de toate, declararea terorismului ca fiind o amenințare la adresa păcii și securității internaționale²⁸, în caz contrar, Consiliul de Securitate neputând acționa. Pe de altă parte, și îndepărtându-se de la exemplele de tribunale ad-hoc, un astfel de tribunal nu ar răspunde unei situații specifice bine identificate în timp și spațiu, ci amenințării generale că terorismul se va dezvolta după crearea sa. Un astfel de demers al Consiliului de Securitate ar fi, cu siguranță, *fără precedent*²⁹.

4.2. Principiile aplicabile

Pentru a fi eficientă și eficace în lupta împotriva terorismului și pentru a evita crearea de „safe havens” (zone sigure) pentru activitățile teroriste, curtea ar trebui să se bucure de *jurisdicție universală*. Acest obiectiv ar putea fi atins fără îndoială în cel mai scurt timp printr-o rezoluție a Consiliului de Securitate prin care s-ar înființa curtea. Participarea statelor la o convenție internațională ar cere mult mai mult timp, chiar și numai pentru îndeplinirea procedurilor legale naționale pentru exprimarea consimțământului de a deveni parte la un astfel de tratat.

Curtea ar trebui să funcționeze pe baza unei complementarități duale:

a) în primul rând, ea ar trebui să fie complementară instanțelor naționale și să judece doar în acele situații în care statul sau statele competente nu doresc sau nu pot să întreprindă demersuri în vederea sancționării actelor de terorism comise. Acționând astfel, curtea ar contribui la întărirea capacității naționale de a lupta împotriva terorismului³⁰;

b) în al doilea rând, ar fi complementară jurisdicției Curții Penale Internaționale în acele situații în care actele de terorism sunt crime conform competenței stabilite a CPI.

Eficiența curții în îndeplinirea mandatului său ar depinde într-o mare măsură de *cooperarea statelor* în strângerea de probe, executarea mandatelor de arestare etc., având în vedere că, în general, instanțele internaționale nu beneficiază de organe de poliție specifice. Teoretic, printr-o decizie a Consiliului de Securitate s-ar putea crea, de exemplu, astfel de forțe multinaționale de poliție pentru a sprijini activitatea curții în acele situații în

²⁸ În anul 2001, în urma atacurilor de la 11 septembrie, Consiliul de Securitate al Națiunilor Unite a declarat că „actele de terorism internațional constituie una din cele mai grave amenințări la adresa păcii și securității internaționale în secolul douăzeci și unu” [Res. 1377, anexa, U.N. Doc. S/RES/1377 (12 noiembrie 2001)].

²⁹ Cu toate acestea, în ceea ce privește competențele Consiliului, decizia ICTY în *Tadic* (Apel împotriva excepției privind jurisdicția, 2 octombrie 1995) poate fi amintită: „Articolul 39 lasă la latitudinea Consiliului de Securitate alegerea mijloacelor și evaluare lor, Consiliul având largi puteri discreționare în acest sens; și nici nu ar putea fi altfel, deoarece o astfel de alegere implică evaluarea politică a unor situații foarte complexe și dinamice” (par. 39).

³⁰ În acest caz, complementaritatea ar fi similară celei reglementate de art. 17 al Statutului Curții Penale Internaționale; a se vedea, în acest context, *The Prosecutor vs. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali* (ICC-01/09-02/11 OA), Decizia Camerei de Apeluri, 6 iunie 2011.



care Consiliul de Securitate a stabilit că un anumit stat sau mai multe nu pot sau nu doresc să coopereze. O astfel de decizie ar avea nevoie totuși de un impresionant angajament politic din partea comunității internaționale, ținând cont de sensibilitățile (în special din perspectiva suveranității și securității naționale) pe care le implică.

4.3. Jurisdicția

Din punct de vedere substanțial, atunci când este definită competența ratione materiae a noii curți, este esențială stabilirea clară a mandatului și rolului său în scena juridică internațională. Chiar dacă se cunosc dificultățile în definirea generală a terorismului, după cum reiese din hotărârea Tribunalului special pentru Liban, suficiente elemente ale acestui concept s-au materializat treptat în dreptul cutumiar internațional, ceea ce permite stabilirea crimei de terorism în competența viitoarei curți internaționale. Poate fi astfel imaginată o definiție compusă din două segmente: (i) actele enumerate în convențiile sectoriale ale ONU și (ii) o definiție „deschisă” generală, întemeiată pe elementele recunoscute în dreptul cutumiar și în jurisprudență (în special practica Tribunalului special pentru Liban): existența intenției criminale în săvârșirea faptei (*dolus*), intenția specifică de a teroriza sau de a obliga autoritatea (*dolus specialis*), săvârșirea faptei criminale și, dacă este cazul, gravitatea acestor fapte, care ar putea reprezenta o amenințare la adresa păcii și securității internaționale.

În ceea ce privește competența *ratione personae*, în mod similar altor jurisdicții internaționale, răspunderea penală ar avea o natură individuală și ar privi orice infractori care au împlinit vârsta de 18 ani, indiferent de poziția politică, militară sau de orice altă natură pe care o dețin.

Competența *ratione temporis* depinde de durata mandatului unui astfel de tribunal internațional (temporar vs. permanent) – o chestiune care trebuie clarificată în instrumentul prin care se înființează curtea – și competența curții de a judeca numai faptele penale săvârșite după înființarea sa (competența „pro futuro”).

În final, referitor la competența *ratione loci*, deoarece terorismul nu este limitat la un anume loc și ținând cont de multiplele locații-țintă a faptelor teroriste, ar părea mai firesc să se înființeze o curte având aspirații de competență globală.

Referitor la procedură, curtea și-ar exercita competența în urma unei sesizări statale (bazată pe principiul teritorialității, precum și pe principiul personalității active și pasive), *proprio motu*, sau în urma unei determinări a Consiliului de Securitate al ONU. Cu toate acestea, mecanismul de sesizare a competenței curții ar depinde mult de instrumentul juridic prin care este înființată, opțiunile fiind, așa cum au fost prezentate mai sus, un tratat internațional sau demersul Consiliului de Securitate întreprins în temeiul Capitolului VII al Cartei ONU.



4.4. Construcția instituțională

Structura și funcționarea viitoarei curți ar trebui să asigure garanțiile jurisdicționale ale statului de drept. Acest aspect presupune existența unui număr minim de judecători care să reprezinte culturile juridice diferite ale lumii, camere care să poată cenzura în mod corespunzător deciziile și un birou al procurorului. Principiile generale ale dreptului penal care reies din legile naționale ale sistemelor juridice din lume ar putea fi, de asemenea, luate în considerare în definirea mecanismului procedural al curții internaționale.

Structura curții ar depinde mult, cu siguranță, de calcule de eficiență. Pe baza principiilor care guvernează funcționarea celorlalte tribunale având un caracter internațional, Curtea ar putea avea 11-15 judecători, aleși dintre persoanele având o deosebită probitate morală, imparțialitate și integritate, precum și competențe deosebite în domeniul dreptului internațional sau dreptului penal, ținând cont de principiile distribuției geografice echitabile, de reprezentarea principalelor sisteme juridice ale lumii și de o justă reprezentare a judecătorilor de sex feminin și masculin.

Concluzie

Terorismul internațional este o problemă ce necesită demersuri globale, dar aceste demersuri ar trebui realizate „cu armele legii”. Inițiativa prezentată mai sus se bazează pe principiul că statul de drept și justiția internațională sunt valori *per se*. Respectul pentru dreptul internațional este una din pietrele de temelie ale politicii externe române. Cu toate acestea, valorile menționate trebuie sprijinite de instrumente concrete, de care este nevoie pentru a eficientiza dreptul și justiția internațională. Curțile și tribunalele internaționale sunt astfel de instrumente.

Este evident că această inițiativă conține elemente foarte ambițioase și probleme care ridică dificultăți juridice. Definiția terorismului în legătură cu CPI și competențele Consiliului de Securitate de a crea o nouă curte sunt, probabil, cele mai importante provocări în acest sens.

Cu toate acestea, procesul de promovare a acestei inițiative s-ar putea dovedi foarte valoros. Discuțiile ar putea genera un „proces de reflecție” ce ar putea depăși, prin soluții juridice inovative, actualele divergențe dintre state. S-ar putea ca rezultatele acestei inițiative să se producă altundeva: cum ar fi încheierea negocierilor privind o convenție cuprinzătoare împotriva terorismului.

În plus, e important de arătat că succesul inițiativei depinde de voința veritabilă a comunității internaționale a statelor de a aborda holistic terorismul internațional, potrivit principiilor statului de drept. Sprijinul societății civile și al mediului academic poate fi esențial în acest sens. Mai este foarte mult de lucru, dar cel mai important punct de plecare pentru toate demersurile ar trebui să se fundamenteze pe *valori*: justiție, stat de drept și multilateralism.

