

EXPUNERE DE MOTIVE

În dreptul nostru intern, dispoziții referitoare la extrădare există în Constituție (art. 19), în Codul penal (art. 9 și art. 6-7), în Legea nr. 4/1971 privind extrădarea și în declarațiile sau rezervele făcute de România prin legi de ratificare a convențiilor multilaterale care conțin norme interesând extrădarea. Constituția prevede, în materie, trei principii și anume: cetățenii români nu pot fi extrădați, străinii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale sau în condiții de reciprocitate, iar extrădarea se hotărăște de justiție. Codul penal adaugă, ca izvor de drept, legea internă și consacră regula prevalenței dreptului internațional asupra dreptului intern în domeniu. Legea nr. 4/1971 privind extrădarea este legea specializată în vigoare; ea are însă numeroase reglementări depășite (de exemplu, atribuția de a soluționa cererea de extrădare aparține Guvernului, contrar prevederilor constituționale) sau omisiuni esențiale (lipsește normele privitoare la infracțiunile politice; lipsește interdicția extrădării în cazul pedepsei cu moartea; calea de control judiciar al hotărârii date în cererea de extrădare este exclusă; rolul Curții Supreme de Justiție este practic inexistent; regulile de procedură internă trebuie radical înnoite etc.); ca urmare, apreciem că abrogarea acestei legi este necesară, urmând a fi înlocuită printr-o nouă lege, al cărei proiect, anexat, îl propunem spre adoptare. Referitor la declarațiile sau rezervele făcute prin legile de ratificare a unor convenții multilaterale, sunt esențiale dispozițiile menționate în Legea nr. 80/1997 prin care România a ratificat Convenția europeană de extrădare, încheiată la Paris la 13 decembrie 1957 și protocoalele sale adiționale, încheiate la Strasbourg la 15 octombrie 1975 și, respectiv, 17 martie 1978.

Ca act de cooperare internațională și de asistență judiciară între state, fără de care extrădarea nu s-ar putea realiza, izvorul principal de reglementare al acesteia îl constituie înțelegerea internațională (tratate, convenții, acord etc.). România are în prezent stabilite relații convenționale interesând extrădarea cu 51 de state, dintre care 36 sunt state-membre la Convenția europeană de extrădare; cu celelalte 15 state România are încheiate convenții bilaterale (cu Australia, Canada, China, Rusia, SUA etc.). Trebuie adăugat că acțiunile de cooperare bilaterală în materie pot să izvorască și din convenții multilaterale care, deși au un alt obiect de reglementare decât extrădarea, conțin totuși unele dispoziții privitoare și la extrădare (de exemplu, Convenția europeană a drepturilor omului, Convenția europeană pentru reprimarea terorismului, Convenția contra traficului ilicit de stupefiante, Convenția penală asupra corupției etc.).

Proiectul de lege alăturat este întocmit, în principal, în temeiul conceptelor și procedurilor Convenției europene de extrădare, denumită în continuare “Convenția europeană”, la care s-au făcut unele completări, preluate din cele două protocoale adiționale la convenție, din câteva recomandări sau rezoluții ale Consiliului Europei și din alte convenții internaționale. Convenția europeană și protocoalele ei adiționale nu se află încă integrate în ordinea juridică română pentru că aplicarea acestora este subordonată adoptării unor măsuri complementare cu caracter intern, măsuri neadoptate încă.

În acest scop a fost întocmit alăturatul proiect de lege privind extrădarea.

Prevederile proiectului sunt grupate în cinci capitole.

Primul capitol – “Dispoziții generale” – consacră trei reguli importante și anume: obligația de a extrăda, preeminența dreptului internațional și limitele reciprocității de fapt. Obligația de extrădare este înscrisă chiar în art. 1 al Convenției europene, precum și în toate convențiile bilaterale încheiate de România în materie. Această obligație este supusă condiției reciprocității convenționale. De altfel, obligația de extrădare se asumă numai în caz de convenție. Fără convenție, adică numai în temeiul curtoaziei internaționale sub asigurarea condiției (politice) a reciprocității de fapt, s-ar crea posibilitatea depășirii clauzei națiunii celei mai favorizate, în măsura în care s-ar admite cereri de extrădare dincolo de limitele impuse prin dreptul internațional codificat. Or, o asemenea modificare conceptuală poate fi îngăduită numai prin declarație de reciprocitate (înțelegere bilaterală) ratificată prin lege. Așadar, prin art. 3(2) și art. 4(1) din proiectul de lege, s-au fixat limite ale admisibilității reciprocității de fapt, pentru a se evita ca un stat străin cu care România nu are raporturi convenționale de extrădare, să beneficieze de regim mai favorabil decât cel rezervat statelor cu care ne aflăm în relații convenționale privind extrădarea. Preeminența dreptului internațional asupra dreptului intern (art. 3 din proiectul legii), întemeiată pe art. 20 din Constituție, completează tabloul cerințelor de a stabili regulile extrădării pe temeiul relațiilor convenționale.

În Capitolul II – “Condiții pentru extrădare” – sunt fixate cerințele de admisibilitate a extrădării. Astfel, dintre condițiile privitoare la persoană (art. 5) pot fi relevate mai multe situații în care persoanele nu pot fi extrădate (cetățenii români, persoanele care se bucură de imunitate de jurisdicție etc.). Dintre condițiile privitoare la fapte se relevă dubla învinuire (art. 8), în sensul că infracțiunea de care este învinuit sau condamnat extrădabilul trebuie să fie incriminată de legea ambelor state. Se relevă, de asemenea, că extrădarea, în cazul infracțiunilor politice, este de regulă inadmisibilă (art. 9), însă de la această prohibiție există și derogări impuse atât de Convenția europeană și Protocolul ei adițional cât și de Convenția împotriva terorismului care exclude imunitatea în cazul crimelor de război, a crimelor împotriva umanității, a celor de terorism și a altor infracțiuni internaționale foarte

grave. Extrădarea poate fi cerută sau acordată în vederea urmăririi pentru fapte a căror săvârșire atrage o pedeapsă mai mare de doi ani, iar în vederea executării unei pedepse penale, numai dacă sancțiunea aplicată este mai mare de un an. Dintre condițiile privitoare la procedură, pentru prima dată se proclamă dreptul la apărare al extrădabilului (art. 18), precum și obligația de a rejudeca în prezență, la cererea acestuia, pe cel extrădat care a fost condamnat în lipsă (art. 19).

De asemenea sunt incluse unele cauze care, înlăturând răspunderea penală sau consecințele condamnării (prescripția, amnistia, grațierea etc.), exclud admisibilitatea extrădării.

În Capitolul III – “Desfășurarea procedurii de extrădare” – sunt tratate atât extrădarea pasivă (când România este stat solicitat) cât și extrădarea activă (când România este stat solicitant). Sunt reglementate liniile directoare privind întocmirea cererilor de extrădare, soluțiile în cazul concursului de cereri, limbile folosite și cheltuielile de extrădare. Primirea cererii de extrădare și a actelor anexe (potrivit art. 5 din Protocolul II adițional la Convenția europeană) este dată în competența Ministerului Justiției (potrivit unei practici de ordin general, în țările europene și nord-americane). De la Ministerul Justiției, cererea se transmite la parchetul competent care în cel mai scurt timp sesizează curtea de apel competentă pentru soluționarea cererii. Caracterul de urgență al soluționării cererii este scos în relief atât în cazul procedurii prin “arestare provizorie” cât și în cel al procedurii obișnuite. În cuprinsul art. 37 din proiectul de lege sunt arătate pe larg soluțiile pe care le poate pronunța curtea de apel, ca primă instanță, cât și cele care pot fi date în recurs de către Curtea Supremă de Justiție. Sentința prin care curtea de apel constată că sunt îndeplinite condițiile de extrădare are caracterul unui aviz; ea se înaintează ministrului justiției care, dacă o găsește întemeiată, acordă extrădarea. Împotriva deciziei ministrului justiției, procurorul general sau persoana supusă extrădării pot să declare recurs la Curtea Supremă de Justiție care se pronunță prin decizie definitivă. Prin aceste proceduri, se conciliază exigențele art. 19 din Constituție (“extrădarea se hotărăște de justiție”) cu practica univocă a celorlalte 35 de state europene, membre ale Convenției europene, care conferă puterii executive dreptul de a definitiva rezolvarea cererilor de extrădare.

În cazul extrădării active, solicitarea extrădării se face la propunerea motivată a procurorului sau a președintelui instanței competente, după caz; propunerile acestora se înaintează ministrului justiției, care definitivează și semnează cererea de extrădare.

În Capitolul IV – “Efectele extrădării ” – sunt tratate, potrivit art. 18 – 21 din Convenția europeană, obligațiile privitoare la predarea extrădatului, inclusiv amânarea sau condiționarea predării acestuia, precum și tranzitul persoanei extrădate sau remiterea de obiecte (art. 45-49 din proiectul legii).

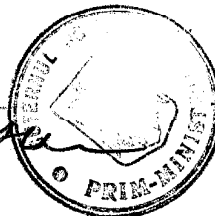
În art. 50 – 52 din proiect, privitoare la obligațiile statului român solicitant sunt reproduse reguli referitoare la primirea extrădatului, reextrădarea acestuia către un stat terț, precum și regula specialității, adică a limitării urmăririi sau judecării, la faptele care constituie obiectul cererii de extrădare.

În Capitolul V – “Extrădarea aparentă” – se menționează mai multe situații care, deși conțin anumite similitudini procesuale cu extrădarea, reprezintă în realitate alte forme de predare ale persoanelor învinuite de săvârșirea anumitor fapte ilicite.

Pentru detalii privitoare la unele soluții incluse în proiectul de lege, se anexează un “Documentar cuprinzând date privitoare la extrădare” folosit la redactarea acestuia.

Față de cele prezentate mai sus, a fost întocmit proiectul de Lege privind extrădarea, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM - MINISTRU
Mugur Isărescu
MUGUR ISĂRESCU



DOCUMENTAR
cuprinzând unele date privitoare la extrădare,
folosite la redactarea proiectului Legii privind extrădarea
(situația la 1 iulie 2000)

A. Date interesând cooperarea judiciară internațională

I. Convenții bilaterale încheiate de România

1. Până la adoptarea de către România a Convenției europene de extrădare, încheiată de Consiliul Europei la Paris, la 13 decembrie 1957 (ratificată prin Legea nr. 80 din 14 mai 1997), țara noastră era legată prin convenții bilaterale de extrădare sau de asistență judiciară penală interesând și extrădarea, cu 31 de state.

Potrivit art. 28 paragraful 1 din Convenția europeană de extrădare au fost abrogate acele dispoziții din tratate, convenții sau acorduri bilaterale care, între două state devenite membre la Convenția europeană, guvernau materia extrădării. Ca urmare, a încetat aplicabilitatea normelor privitoare la extrădare din convențiile bilaterale încheiate de statul nostru cu 16 țări membre ale Convenției europene (Albania, Belgia, Bulgaria, Cehia, Croația, Franța, Grecia, Italia, Marea Britanie, R.Moldova, Polonia, Slovacia, Slovenia, Turcia, Ucraina și Ungaria), în locul normelor din aceste convenții bilaterale urmând să se aplice Convenția europeană de extrădare.

Ratificarea acestei Convenții europene a extins, totodată, aria raporturilor de cooperare judiciară în domeniu a țării noastre cu toate celelalte 20 de state-părți la Convenție, care nu erau legate cu România printr-o convenție bilaterală interesând extrădarea (Austria, Cipru, Danemarca, Elveția, Estonia, Finlanda, Germania, Irlanda, Islanda, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxembourg, Malta, Norvegia, Olanda, Portugalia, Spania și Suedia, precum și un stat extraeuropean – Israel).

Dintre cele 41 de state membre ale Consiliului Europei, doar 5 nu au ratificat deocamdată Convenția europeană și anume: Andora, Georgia, FRI a Macedoniei, Federația Rusă și San Marino.

2. Exceptând statele menționate la pct. 1 alin. 2 și 3, România mai întreține relații bilaterale convenționale în materie de extrădare cu următoarele 15 state: Federația Rusă și Bielorusia (ambele prin succesiune la tratatul cu U.R.S.S), R.F Iugoslavia (prin succesiune la tratatul cu R.S.F Iugoslavia), Australia și Canada (ambele prin succesiune la tratatul cu Marea Britanie), Algeria, Armenia, R.P. Chineză, R.P.D Coreeană, Cuba, Maroc, Mongolia, Siria, S.U.A și Tunisia.

II. Convenții multilaterale la care România este parte

1. Convenția europeană de extrădare, menționată la pct. A.I. de mai sus.

2. Convenții multilaterale cu alt obiect de reglementare decât extrădarea, dar care conțin și unele dispoziții privitoare la extrădare. Exemplificăm:

a) convențiile vizate de art. 1 din Protocolul adițional la Convenția europeană de extrădare (text preluat la art. 9 par. 4 din proiectul legii române de extrădare);

b) convențiile vizate de art. 1 și 2 din Convenția europeană pentru reprimarea terorismului (Strasbourg, 27 ianuarie 1977), precum și alte dispoziții conținute de art. 3 – 7 din aceeași convenție europeană (texte preluate, îndeosebi, la art. 9 par. 5 din proiectul legii de extrădare);

c) Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Roma, 4 noiembrie 1950), îndeosebi art. 3, 4, 5, 6, 13, 14, 16, 18 și Protocoalele 4 și 6. În proiectul legii noastre de extrădare textele se regăsesc mai ales în art. 5/2, 9/2, 13, 18, 19, 25, 33, 34, 37, 51 și 54;

d) Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante (New York, 10 decembrie 1984): art. 8 din convenție se include de drept în orice tratat bilateral de extrădare. În proiectul legii propuse de noi, textul a fost inclus implicit în art. 9, paragraful 6. (A se consulta și art. 3 par. 4 din Convenția europeană de extrădare);

e) Protocolul de la Geneva, din 20 aprilie 1929, referitor la considerarea infracțiunilor de falsificare de monedă ca infracțiuni de drept comun, în ce privește extrădarea și Convenția internațională pentru represiunea falsificatorilor de monede (Geneva, 20 aprilie 1929);

f) Convenția pentru reprimarea traficului cu ființe umane și a exploatării prostituției altuia (New York, 2 decembrie 1949), care la art. 8 alin. 3 se referă și la extrădare prin următorul text. “Extrădarea se acordă potrivit dreptului statului solicitat”;

g) Convenția împotriva discriminării rasiale (New-York, 21 decembrie 1965); art. 4 se referă la extrădare;

h) Convenția internațională contra luării de ostateci (New York, 17 decembrie 1979); art. 5, 9 și 10 se referă și la extrădare;

i) Convenția asupra imprescriptibilității crimelor de război și a crimelor contra umanității (New York, 26 noiembrie 1968), al cărei art. III prevede angajarea statelor-părți să permită extrădarea;

j) Convenția internațională asupra eliminării și reprimării crimei de apartheid (New York, 30 noiembrie 1973), având norme de referință la extrădare în art. XI;

k) Convenția cu privire la prevenirea și sancționarea infracțiunilor contra persoanelor care se bucură de protecție internațională, inclusiv agenții diplomatici (New York, 14 decembrie 1973), în care, la art. 3 și 8 sunt menționate mai multe referiri la extrădare;

l) Convenția asupra dreptului mării (Montego Bay, 10 decembrie 1982), care la art. 101 și urm. incriminează pirateria maritimă.

m) Convenția pentru reprimarea actelor ilicite împotriva siguranței navigației maritime (Roma, 10 martie 1988); art. 6 pct. 4, art. 7 pct. 1 și 3 și art. 11 pct. 1-7 conțin dispoziții referitoare la extrădare;

n) Convenția contra traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope (Viena, 20 decembrie 1988); art. 6, care cuprinde 12 paragrafe, se referă exclusiv la reguli vizând extrădarea;

o) Convenția privind securitatea personalului Națiunilor Unite și a celui asociat (New York, 9 decembrie 1994); art. 13 – 15 conțin norme privitoare la extrădare;

p) Convenția penală asupra corupției (Strasbourg, 27 ianuarie 1999), cu mențiuni privitoare la extrădare în art. 17/3, 19/1 și 27.

Examinând aceste convenții multilaterale, se poate observa, mai ales în cele mai recente, o schimbare energică de accent, în sensul că statul-parte

la convenție, care primește o cerere de extrădare de la un stat nemebru la acea convenție, “poate să considere Convenția ca bază legală a extrădării” pentru infracțiunea în cauză, altfel zis, asemenea convenții își atribuie un rol normativ direct în materie de extrădare, chiar și pentru statul solicitant nemembru. Există și alte dispoziții care impun obligații noi privitoare la extrădare, de natură a modifica sau înlocui pe cele existente între statele contractante.

III. Înțelegeri multilaterale speciale

Convenții regionale, în Europa

1. În cazul Uniunii Europene există două convenții privitoare la extrădare (adoptate la Bruxelles la 9/10 martie 1995 și, respectiv, la 27 septembrie 1996) și care sunt destinate aplicării exclusiv între statele membre ale UE.

2. Tot cu circuit închis se află și convențiile dintre unele state vecine între ele (Benelux, statele scandinave, etc.).

La aceste genuri de convenții se referă art. 28 par. 3, alin. 1 din Convenția europeană de extrădare, al cărui text este următorul: “Când între două sau mai multe părți contractante extrădarea se practică în temeiul unei legislații uniforme, părțile vor fi libere să-și reglementeze raporturile mutuale în materie de extrădare sprijinindu-se exclusiv pe acel sistem, independent de dispozițiile prezentei convenții”.

IV. Tribunalele penale internaționale

În afară de Tribunalele ad hoc de la Nürnberg și Tokio (deceniul V), au mai fost înființate ulterior încă două tribunale penale internaționale ad hoc (pentru ex-Iugoslavia după 1991 și pentru Rwanda). De asemenea, s-a aprobat înființarea Tribunalului penal internațional permanent (al cărui Statut a fost deschis spre semnare la Roma, la 17 iulie 1998).

Prin legea nr. 159 din 31 iulie 1998, privind cooperarea autorităților române cu Tribunalul Internațional pentru urmărirea persoanelor presupuse a fi responsabile de grave violări ale dreptului internațional umanitar, comise pe teritoriul fostei Iugoslavii începând cu anul 1991, s-au inclus norme privitoare la cererea Tribunalului Internațional având ca obiect arestarea și predarea persoanei prezumate a fi vinovată. La art. 10 alin. 3 din Legea 159/1998 se menționează că “predarea persoanei arestate se face fără a se recurge la procedura extrădării”. De remarcat că, totuși, procedura este similară, în general, extrădării, existând însă câteva deosebiri esențiale și anume: tribunalul este întotdeauna solicitant, motiv pentru care nu există obligația reciprocității; exigențele celerității soluționării favorabile și remiterii persoanei solicitate sunt mult mai pronunțate; cooperarea nu are loc între două state, ci între un stat (totdeauna solicitat) și o organizație internațională cu vocație regională sau universală și competență specializată (tribunalul penal internațional).

Statutul Curții Penale Internaționale, adoptat la Roma la 17 iulie 1998 (semnat recent și de România), este alcătuit dintr-un volum apreciabil de norme de drept penal material și procesual aplicabile în plan internațional, precum și de norme de cooperare (asistență) judiciară internațională. În cuprinsul acestei vaste reglementări există și norme vizând extrădarea. Totuși, la art. 102 din Statut se prevede că prin “trimitere” (a persoanei

suspectate de crimă) se înțelege “predarea” persoanei la Curtea Penală Internațională, pe când prin “extrădare” se înțelege faptul unui stat (solicitat, n.n.) de a “preda” o persoană unui alt stat (solicitant, n.n.) în aplicarea unui tratat sau unei convenții ori legii naționale.

B. Câteva date de drept comparat din statele membre la Convenția europeană de extrădare

I. Date preliminare

Din cele 41 de state membre ale Consiliului Europei, 36 au ratificat Convenția europeană de extrădare și protocoalele sale adiționale. (V. supra, A.I, denumirea celorlalte 5 state).

În cele ce urmează, ne vom referi la toate statele europene membre ale Convenției, cu excepția României, adică la 35 de state.

II. Competența de a decide asupra extrădării

1. **În cazul extrădării pasive** (al statului solicitat), decizia de a rezolva cererea de extrădare este luată, în marea majoritate a statelor solicitate, de către autorități reprezentante ale puterii executive. Astfel:

a) în 6 state (Spania, Suedia, Turcia, Luxemburg, Lichtenstein și Islanda) hotărăște Guvernul, la propunerea ministrului justiției; notăm că Guvernul Suediei poate să decidă chiar împotriva hotărârii pronunțate în aceeași cauză de Curtea Supremă suedeză;

b) în 3 state (Franța, Belgia și Portugalia) ministrul justiției hotărăște în numele Primului-Ministru, respectiv al Guvernului (mandat legal);

c) în Elveția hotărârea aparține Oficiului Federal al Poliției, care face parte din Departamentul Federal de Justiție și Poliție;

d) în Marea Britanie procedura antrenează mai multe categorii de autorități (Ministerul de Interne, Serviciul de anchete al Coroanei, instanțe judecătorești până la Camera Lordurilor);

e) în celelalte 24 de state hotărârea este luată de către ministrul justiției, cu următoarele nuanțări:

- în 9 state (Austria, Cipru, Danemarca, Estonia, Lituania, Malta, Olanda, Polonia și Ungaria), ministrul justiției decide singur; mai mult chiar, în Olanda ministrul justiției poate decide chiar împotriva hotărârii judecătorești pronunțate în cauză;

- în Germania, decizia este luată împreună cu ministrul afacerilor externe;

- în 9 state (R. Cehă, Croația, Finlanda, Grecia, Irlanda, Italia, Norvegia, Slovacia și Slovenia), ministrul justiției decide singur, în afară de cazul când cererea de extrădare este respinsă de către Curtea Supremă de Justiție; în Norvegia, decizia ministrului justiției poate fi infirmată de rege;

- în 5 state (Albania, Bulgaria, Letonia, Moldova și Ucraina), ministrul justiției hotărăște asupra majorității cererilor privind extrădarea (cele în vederea judecării sau executării pedepsei); în situația cererilor de extrădare pentru urmărirea penală, hotărârea aparține procurorului general.

2. În cazul extrădării active (al statului solicitant), situația este parțial diferită. Cererile sunt rezolvate astfel:

a) în 3 state (Spania, Suedia și Liechtenstein), de către Guvern, la propunerea ministrului justiției;

b) în Marea Britanie, de către Guvern, prin intermediul Ministerului Public și al Ministerului de Interne, la cererea de extrădare care emană de la Serviciul de anchete al Coroanei;

c) în 2 state (Germania și Irlanda), de ministrul justiției împreună cu ministrul afacerilor externe;

d) în Lituania, de procurorul general;

e) în celelalte 28 de state, de ministrul justiției, dintre care în 7 state (Albania, Belgia, Bulgaria, Letonia, Moldova, Portugalia și Ucraina) competența se transferă procurorului general însă numai dacă extrădările se referă la urmărirea penală, iar nu și la judecată sau la executarea pedepsei.

3. În concluzie, deciziile privind finalizarea procedurilor de extrădare sunt date, în majoritatea celor 35 de state europene la care ne referim, în competența autorității (puterii) executive. Astfel:

a) cererile vizând extrădarea pasivă sunt finalizate, în toate cele 35 de state, de către autorități executive, cu câteva excepții (menționate la pct. II. 1, lit. e, ultimele două subalineate) care se referă numai la o parte redusă de decizii ce se pronunță de către autorități judiciare (curți supreme de justiție sau procurori generali);

b) cererile vizând extrădarea activă, în 34 din cele 35 de state sunt supuse deciziei administrative, iar nu celei judiciare. Face excepție Lituania; de asemenea, în câteva alte state (menționate la pct. II. 2, lit. e), unele dintre decizii pot fi luate de procurorul general, dar în majoritatea cazurilor decizia aparține tot unei autorități a executivului (ministrului justiției).