

Проблеми на международното право

ПРИВИЛЕГИИ И ИМУНИТЕТИ СПОРЕД РИМСКИЯ СТАТУТ НА МЕЖДУНАРОДНИЯ НАКАЗАТЕЛЕН СЪД

Чавдар Стоянов

Както се посочва още в преамбюла на Римския статут на Международния наказателен съд, държавите, които се явяват страни по него, ясно осъзнават значимостта на престъпните посегателства, застрашаващи международната сигурност и благоденствие. В същото време защитата срещу тези актове на престъпно поведение се обвързва с проблемите на имунитета като един изключително сложен и комплексен правен институт, осигуряващ неприкосновеност на лицата, които се ползват от него. Общеизвестно е, че по силата на принципите, залегнали въобще в основата на идеята за имунитет, е освобождаването на определена, изрично визирана категория лица от наказателна отговорност изобщо или недопускане реализирането на тяхната наказателна отговорност.

Същественият момент тук е, че тези лица не попадат под наказателната юрисдикция на държавата (която и да е тя) и съответно държавата не би могла да реализира наказателно преследване, т.е. – не се осъществява възникването на наказателна отговорност. Според Б. Велчев имунитетът се явява „правопрепятстващ

юридически факт, който се отнася до възникването или осъществяването на наказателната отговорност“.¹

Повечето автори разглеждат имунитета като комплексно правотношение и в този смисъл изтъкват непосредствената му обвързаност с правната фикция, наречена „екстериториалност“ и касаеща дипломатическите и консулските представителства. В същото време детайлно разработване на проблематиката, свързана с имунитета, в контекста на международния наказателен съд от научна гледна точка не съществува. Спокойно може да се твърди, че това е един все още не особено добре изследван институт. Не е известна специално посветена на имунитета монографична литература, не съществува и такава относно привилегиите и имунитетите, предвидени в Римския статут, а в доктрината по-скоро се срещат общи мнения, които осветляват една или друга негова страна. Естествено е извън обхвата на настоящата статия да останат редица международноправни белези, характеризиращи имунитета. И това е съвсем логично, защото исторически неговото начало би трябвало да бъде търсено още в онзи далечен момент на появата на първите суверенни държави в контекста на първоначалното зараждане на международните отношения.

Римският статут, учредяващ Международния наказателен съд, в своя чл. 48 предвижда разностранни привилегии и имунитети, които могат да бъдат групирани в няколко основни области. Първата група привилегии и имунитети са свързани с факта, че съдиите, прокурорът, заместник-прокурорите и секретарят се ползват по повод на своята дейност и в рамките на нейното осъществяване с такъв обем привилегии и имунитети, какъвто е необходимо да се предостави на ръководителите на дипломатическите представителства (чл. 48 ал. 2 РС). Статутът ги предпазва от юридическо производство „във връзка с изречени или написани думи и действия, извършени от тях в официалното им качество“. Според така посоченото би могло да се твърди, че имунитетът освобождава визираните категории лица от дадени принудителни действия, които биха могли да бъдат предприети по отношение на тях. Под тази категория действия се раз-

¹ Велчев, Б. Имунитетът по Наказателното право на Република България, София, 2001, с. 49.

бират „задържания, разпити, възбуждане на съдебно производство, принудително изпълнение, ембарго, реквизиция и др.“

Необходимо е да се разграничат ясно и двете основни понятия, които биват разглеждани във връзка с имунитета – личната неприкосновеност и ненаказуемост, защото тяхното правно значение ги прави твърде различни. Всеизвестно е например, че служителите на международните организации не се ползват с неприкосновеност. Те могат да бъдат задържани и съдени за извършените от тях престъпления, които не са свързани със службата им. Доколкото имунитетът е изключение от териториалния принцип на наказателния закон, той се явява едно субективно право на горепосочените лица да се ползват с определена неприкосновеност. Според мен това е съвсем правилно решение, което доближава защитата на визираните категории служители до предвидената във Виенската конвенция за дипломатическите отношения. Особено и съществено е, че и след изтичането на мандата им те продължават да се ползват с имунитет срещу възбудено спрямо тях юридическо производство. И тук имунитетът е възникнал по силата на международен договор, а не в резултат на признаване съществуването на международен обичай.

Необходимо е да се осъществи и разграничение на плоскостта „имунитет привилегии“. В сравнение с имунитета привилегиите са със значително по-широк обхват и дори автори като Д. Михайлов приемат тезата, че имунитетът е вид привилегия. Но освен правопрепятстващ юридически факт, имунитетът се явява и комплексно правоотношение със своите субекти – държавата и лицата, които се ползват от него. Носител на имунитета във всички случаи е определено физическо лице. Така е и според разпоредбите на Римския статут. Но имунитетът не бива да се абсолютизира и едностранчиво да се разглежда като някакво абсолютно субективно право на това физическо лице, защото се явява по-скоро едно улеснение за него, което в случая и с Римския статут е насочено към развитието на международните отношения. Именно в този смисъл е неприемлива и тезата, че имунитетът като институт води до наказателна неприкосновеност. И това е така, защото тази неприкос-

новеност е само една малка част от цялостния правен ефект, който имунитетът предизвиква.

Друга допирна точка и прилика между дипломатическия имунитет и този по Римския статут е в освобождаването от наказателната юрисдикция на приемащата държава. Правните последици от това освобождаване се обединяват около двата основни вида: безусловно и условно. Безусловното освобождаване е за деяния относно функциите, които лицето осъществява, а условното касае всички други престъпни деяния на дипломатическите агенти – по чл. 29, 31 и 40 от Виенската конвенция за дипломатическите отношения.

Втора група имунитети касаят Международния наказателен съд като правоприлагащ орган. МНС е колективен орган, явява се международно юридическо лице и притежава правосубектността, нужна за упражняване на функциите му и постигане на целите му. Затова и втората група привилегии и имунитети трябва да бъдат разглеждани комплексно, т.е. – не като лични на прокурорите и съдиите, работещи в Съда, а като предоставени с цел улесняване на работата му като независим съд, различен от националните съдилища, който да бъде компетентен да разглежда нарушения на международното право. В случая се касае за постоянно действащ орган, притежаващ всички характерни правораздавателни компетенции. Общоприет правен принцип гласи, че всяка държава суверенно и сама упражнява юрисдикция над своята територия като в този смисъл юрисдикционните възможности са в сферата на законодателната, изпълнителната и съдебна власт, като тези видове включват и правото на държавата да създава и тълкува своите закони, а така също и свободно и неограничено да правораздава. Предоставянето на тези привилегии и имунитети не е вмешателство във вътрешния правен ред, защото те не го суспендират или ограничават. В преамбюла на Римския статут изрично е посочено, че всяка държава е длъжна да упражнява своята наказателна юрисдикция спрямо лицата, които са отговорни за извършени международни престъпления, а чл. 5 от Римския статут изброява престъпните посегателства, попадащи под юрисдикцията на съда. Целите на Международния

наказателен съд биха били постигнати само при осигуряването на нормални условия за дейността на неговите членове – *intuitu persone*, с оглед на тяхната личност, но и на съда като колективен международен орган. В този смисъл защитата е двустранна – на институцията „Международен наказателен съд“ и на овластените да правораздават негови представители, т.е. – служители, които биват категоризирани в четири основни групи: съдии, прокурор, заместник-прокурори, секретар. Характерна особеност в този случай е разглеждането на тяхната дейност общоразширително – „при извършването или по повод дейността на съда“.

Според Йотов наказателноправният имунитет е свързан с невъзможност за привличане към наказателна отговорност, а е известно, че тя е най-тежката от гледна точка на последиците, които настъпват за дееца. Самата юрисдикция на Международния наказателен съд, според изследването на Дияна Ковачева², се основава на принципа на териториалната наказателна юрисдикция. В Римския статут е възприет съществуващият в международното право принцип, постановяващ задължения за държавата, на чиято територия е извършено престъпление, да преследва и наказва извършителя. Това се осъществява, независимо дали този извършител е неин гражданин, или не е. Но в сферата на международното право правата и въобще суверенитетът на отделната държава се простират до предела, от който започват да се спазват правата и да се отчита суверенитетът на другите държави. В този смисъл неслучайно общоприето е схващането, че с оглед на имунитета индивидът като субект на международното престъпление съществено се отличава от държавата като субект на Международното публично право, а привилегии и имунитети могат да бъдат предоставени на определен индивид, и то в рамките на някакво негово качество.

Сред изброените в чл. 48 на Римския статут привилегии и имунитети се открояват посочените на трето място, групирани около три категории лица. Първите касаят заместник-секретаря. Той се избира от съдиите с абсолютно мнозинство и чрез тайно гласуване, но при нужда и по препоръка на секретаря (чл.43 ал.4 от РС). За-

² Правна мисъл, № 1, 2002.

местник-секретарят се избира мандатно, като срокът е пет години. Предоставянето на привилегии и имунитети отделно от тези на секретаря е допустимо и разумно, защото то отговаря на различното им длъжностно положение и спецификата на неговите функции. Тези привилегии и имунитети не само улесняват изпълнението на задълженията му, но и подпомагат служебната дейност, защото Римският статут дава възможност за чувствително стесняване на срока на изпълнение на служебните правомощия.

Вторите привилегии и имунитети обхващат общо персонала на прокуратурата, а третите се отнасят до персонала на Секретариата. Те имат предимно функционална насоченост и като такива са предвидени с цел пряко да подпомогнат и улеснят тяхната работа. Отнемането на тази група привилегии и имунитети според чл. 48 ал. 5 бук. С-Д е възложено съответно на прокурора и секретаря, което е логично и правно издържано поради контролните и превантивни възможности, които то дава. По-особено е положението, когато се налага да бъдат отнети привилегиите и имунитетите на съдия или на прокурора. Те могат да бъдат отнети с абсолютно мнозинство от съдиите. Относно либерализма на тази норма би могло да се приеме и становището за необходимо по-голямо мнозинство. Според чл. 48 ал. 5 бук. В привилегиите на секретаря се отнемат от председателството.

Ако изходим от правното основание, въз основа на което възниква имунитетът, с оглед на него в случая се касае за имунитети по многостранен международен договор. Тук основното уточнение е насочено към факта, дали конкретно визирианият международен договор е влязъл в сила и произвежда правни последици. Имуитетите и привилегиите, очертани в цитираните разпоредби на Римския статут, са с основание в международното право. Прието е, че имунитетите, предвидени в международното право, могат да бъдат на дипломатически агенти, консулски длъжностни лица, представители в международни организации, а така също и на лица, предвидени в договорите за правна помощ. Важна особеност на тези имунитети откриваме в общата им практическа насоченост – веднъж предвидени в конкретна международно-

равна норма, те имат за цел да регулират и защитават определени ценности и права, като стабилизират и улеснят развитието на международните отношения. Именно тук откриваме и целта на предвидените в Римския статут привилегии и имунитети. Но тази цел трябва да се разглежда и на общата база, от която се изхожда, а именно, че със създаването на Международния наказателен съд се бележи качествено нов етап в развитието на международното наказателно право като отрасъл и система от норми. Този съд поставя въпрос и за необходимостта от съществуването на редица самоограничения за отделните държави в името на утвърдени международни принципи и норми.

В тази насока може би е необходимо да се посочи, че идеята за нуждата от постоянно действащ Международен наказателен съд не е нова и още в края на Студената война Комисията по международно право, създадена от ООН, започва своята работа върху проект за статут, чрез който да се учреди МНС. Основните противници на тази идея са на мнение, че един подобен съд сериозно би засегнал националния суверенитет на отделните държави. А предоставените в рамките на неговата дейност привилегии и имунитети биха били неясни от правна гледна точка и биха влияли по някакъв отрицателен начин върху вътрешния правов ред, доколкото чрез постановените решения от защитените с привилегии и имунитети съдебни състави на МНС ще се засегнат граждани на различни държави, извършили международни престъпления и носещи индивидуална наказателна отговорност за тях. В същото време те не отчитат факта за množащите се елементи на засилваща се правосубектност в общото правно положение на индивида по международното право. Няма съмнение, че един от най-сериозните проблеми, които възникват пред съвременното международно право, е този за търсенето на действителна наказателна отговорност от извършителите на международни престъпления.

Тази идея би могла да се осъществи само от такъв международен правораздавателен орган, който да има широки правомощия, защото до създаването на Международен наказателен съд единственият действащ съд с международна компетентност е този в Хага. Заслу-

жава внимание фактът, че трите големи групи престъпления, които МНС е компетентен да разглежда (геноцид, военни престъпления и престъпления против мира и човечеството), са престъпления, които следва да бъдат преследвани във всяка държава, като по-особено е положението с четвъртото престъпление, включено в юрисдикцията на съда – агресията, доколкото официална, международно призната дефиниция на това деяние според преобладаващото виждане все още не съществува. За повечето международни престъпления е приложим принципът за универсалната компетентност, т.е. – всяка държава може да наказва правонарушителите въпреки установените стандартни критерии за подсъдност, като например националност или мястото, където престъплението е извършено.

Международният наказателен съд по характера на своята дейност не заменя националните съдилища. Той не е по-горна инстанция в националните съдебни системи. Ето защо всички дела по престъпленията, предвидени в Римския статут, са подсъдни първо на националните съдилища. Това е императивен принцип и съдът ще се намеси само тогава, когато има отказ от правораздаване поради някаква причина в съответната държава.

Автори като Диана Ковачева³ с основание посочват, че МНС е явление, което даде особено силен гласък в развитието на международното наказателно правосъдие. Според преобладаващото мнение в доктрината Римският статут на МНС се доближава по своите параметри и значимост до съществуващ кодекс на Международното наказателно право. Смятам, че едно подобно виждане може да бъде споделено, още повече в светлината на международната защита правата на човека и съвременните изисквания в тази област.

Но дейността на МНС не може да бъде оценена позитивно и задълбочено, без да се изследват гаранциите за неговата независимост, като основание сред тях е тази, която осигурява привилегиите и имунитетите, визирани в статута, касаещи дейността на същите. В чл. 40 се посочва, че при изпълнението на своите функции съдиите са независими и те не могат да участват в друга дейност, която да възпрепятства тези техни задължения. Разглеждането на понятието

³ Правна мисъл, № 1, 2001, 70–71.

„дейност“ би трябвало да бъде максимално разширително: всяка дейност, която би могла да засегне „доверието в тяхната независимост“. Предвидените имунитети и привилегии се явяват достатъчна и ефективна гаранция за независимост. Те не са лични, а са в интерес на правораздавателната институция и тяхното ползване е законоустановено, ефективно, в кръга на правомощията, явяващо се предпоставка за ефективна дейност. Ограниченията, поставени от Статута, се отнасят за дейност, която е несъвместима с провеждането на други занятия от професионално естество.

С оглед на юридическата задължителност съвременното международно право не прави разлика между привилегии и имунитети. Чрез имунитета се изземват компетенции и това вече бе посочено като основна негова характеристика. Но с оглед разглежданата тематика внимание заслужават конкретните правни последици на привилегиите и имунитетите по Римския статут.

Диана Ковачева смята, че редица държави предвиждат имунитет, касаещ държавния глава срещу наказателна отговорност. Самият Римски статут в чл. 27 посочва недопустимост за позоваване на длъжностно положение като основание за избягване на наказателна отговорност. Според авторката⁴ се налага идеята, че националните имунитети не могат да бъдат пречка за съдене на извършителите на престъпленията. В този смисъл имунитет, свързан с длъжностното положение на едно лице, не е пречка Съдът да упражни юрисдикцията си спрямо него. Нещо повече – както посочва Д. Михайлов⁵, длъжностното положение на лицето не съставлява самостоятелно основание за намаляване или смекчаване на наказанието. Според цитирания автор подобни разпоредби са предвидени и в Уставите на Международния трибунал по бивша Югославия (чл. 7 т. 2) и Руанда (чл. 6 т. 2). Близки по съдържание разпоредби могат да бъдат открити и в присъдата от Нюрнберг. Имуитетите, които са евентуално свързани с длъжностното положение на едно лице по националното или международното право, не се явяват пречка съдът да упражни юрисдикцията си към

⁴ Правна мисъл, № 3, 2002.

⁵ Михайлов, Д. Международно наказателно право, София, 2003, с. 92.

това лице. Постановката, която международното право възприема, е, че проблемът с имунитета на държавния глава се поставя в тези държави, в които имунитетът е абсолютен, най-често това са абсолютни монархии. По-голяма част от държавите допускат наличие на имунитет за президента, вицепрезидента и народните представители. Това не е пречка те да бъдат съдени от МНС според Римския статут, като преди това техният имунитет трябва да бъде свален в съответствие с предвидените в закона случаи.

Привилегиите и имунитетите на длъжностните лица, осъществяващи правораздавателна функция по Римския статут, са функционални, т.е. – те имат за цел да обезпечат една неприкосновеност и независимост на съдебния състав от външно вмешателство и посегателство. Но те не могат да надхвърлят изрично определените в Статута рамки. Преобладаващото мнение в доктрината е, че имунитетите, предвидени в международното право, принадлежат и към двата вида – пълни и функционални. Струва ми се, че имунитетите в Римския статут се доближават в много по-голяма степен до функционалния имунитет, защото основанията за съществуването им са чисто функционални, но по конкретиката и характера на обема се доближават до пълния имунитет, без това да променя тяхната правна природа. Както посочва Велчев, диалектиката на съотношението между тези два вида имунитет очертава две особени тенденции: засилване на обема на имунитета, предвиден в международните договори от различен вид, и отпадане на съответното служебно качество на лицето, като неговият имунитет се трансформира от пълнен във функционален.

Без съмнение имунитетите и привилегиите, които Римският статут предвижда, са в пряка връзка и с проблематиката, визираща международната защита правата на човека. Тези привилегии и имунитети не са предпоставка за съдебен произвол или превишаване на правомощията, нито биха засегнали самия международен наказателен процес. Чрез предоставянето им държавите, подписали статута, преди всичко осигуряват неприкосновеност от посегателства на длъжностните лица и предотвратяват въз-

можността за намеса срещу свободното формиране на съдийското убеждение с оглед разкриване на обективната истина.

МНС има правомощия да отправя молби за сътрудничество до държавите, които са страни по статута. Особено важно е, че замолената държава трябва да разгледа всички молби и да предвиди процедури за изпълнение на това искане. Широкият обем от привилегии и имунитети навежда към идеята, че МНС би трябвало да действа в синхрон с Европейския съд по правата на човека в Страсбург, но според съществуващи виждания в някои публикации е възможно да се стигне и до сериозна колизия между норми на Римския статут и Европейската конвенция за правата на човека. Пример за подобна възможност са: чл.3, 5, 6 и 7 от ЕКПЧ, т.е. – определени индивиди, обвинени в престъпления под юрисдикцията на МНС, да подадат жалба за техните нарушени права по време на процеса от МНС пред Европейския съд по правата на човека. Основателността или оборимостта на една подобна жалба, както и допустимостта ѝ наистина са сложен правен проблем, чието възникване не бива да се изключва. Но ефективността в дейността на съдиите, които правораздават, би могла да бъде осигурена само чрез безусловното и точно прилагане на предвидените в Римския статут привилегии и имунитети, явяващи се гаранция за тяхната свободна и независима дейност по правоприлагането.

Според мен необходимо е по-тясно хармонизиране на критериите за номиниране на кандидатите за съдии, като ясно се избира между двете алтернативни процедури за номинация: процедурите, даващи възможност за номинация на представители от съответната държава според приетото за висшите съдебни длъжности за нея, или другата процедура – за определяне на кандидатите според начина, предвиден за Международния съд към ООН в съответствие със Статута на МНС. Демократизацията на тези процедури също би трябвало да бъде свързана и с предоставените привилегии и имунитети. По-широкият им обхват и обем би трябвало да се съчетава и с по-утежнена и по-строга по характер и съдържание процедура за избор на съдиите и прокурора в МНС.