

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi

European Arrest Warrant. Problems in Executing a European Arrest Warrant. New Case Law Guidelines

Violeta CROITORU*

Alexandru-Florin MATACHE**

Cristina-Florența PRIPON***

Rezumat: De la momentul intrării în vigoare a instituției mandatului european de arestare și până în prezent, acest instrument a cunoscut diferite impedimente la executare, fie că a fost vorba despre motivele clasice de refuz prevăzute în cadrul Deciziei-cadru nr. 2002/584/JAI, fie despre impedimente generate pe cale jurisprudențială de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Cele mai recente evoluții jurisprudențiale în materie arată faptul că impedimentele pot fi legate chiar de încălcarea independenței autorității judecătorești sau de existența unor condiții inumane sau degradante de detenție în statul de executare.

Prezentul studiu își propune să aducă în prim plan aceste noi orientări ale Curții de la Luxemburg și să analizeze condițiile în care instituția mandatului european de arestare poate rămâne un instrument util și eficace la nivel european.

* auditor de justiție, anul I, (e-mail: violeta.croitoru@inm-lex.ro).

** auditor de justiție, anul I (e-mail: alexandru.matache@inm-lex.ro).

*** auditor de justiție, anul I (e-mail: cristina.pripon@inm-lex.ro).

Cuvinte-cheie: mandat european de arestare; independența judecătorului; condiții inumane sau degradante de detenție; refuzul executării mandatului european de arestare;

Abstract: *Since the entry into force of the European Arrest Warrant and until now, this instrument has experienced various impediments to enforcement, whether we talk about the classic grounds for refusal provided for in Framework Decision no. 2002/584 / JHA, or about impediments generated by case law of the Court of Justice of the European Union. The latest case-law evolution has shown that impediments may even be linked to a breach of the independence of the judiciary or to the existence of inhuman or degrading conditions of detention in the executing State.*

This study aims to bring to the fore these new guidelines of the Luxembourg Court and to examine the conditions under which the institution of the European Arrest Warrant can remain a useful and effective tool at European level

Keywords: *European Arrest Warrant; independent judge; of inhuman or degrading conditions of detention; refusal to execute a European Arrest Warrant;*

I. Considerații preliminare

Mandatul European de Arestare este considerat unul dintre cele mai eficiente și de succes instrumente când vine vorba despre cooperarea judiciară în materie penală între statele membre¹. Unul dintre scopurile principale ale acestui instrument este asigurarea unei proceduri simplificate și rapide de predare a unei persoane² care este urmărită penal sau care trebuie să execute o pedeapsă privativă de libertate într-un alt stat membru. Desigur, se ridică întrebarea legitimă dacă acest deziderat este atins sau nu. Conform art. 17 din Decizia-cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de

¹ În acest sens, John A.E. Vervaele, „European criminal justice in the European and global context”, *New Journal of European Criminal Law*, 2019, Vol. 10(1) 7–16, pag. 12.

² European Justice, „Manualul privind emiterea unui Mandat European de arestare”, 2017, parag. 1.2., la https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-ro.do.

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi (I)

arestare și procedurile de predare între statele membre (în continuare, „Decizia cadru”), durata procedurii nu trebuie să depășească un termen de 90 zile.

După cum vom arăta în cele ce urmează, există totuși motive pentru a fi reticenți în etichetarea acestei proceduri ca fiind un standard în materie de celeritate, inclusiv din perspectiva (ne)respectării termenului de 90 zile. Așadar, nerespectarea acestui termen și parcursul uneori anevoios este una dintre carențele acestui instrument, carență care poate pune la îndoială chiar echitatea procedurii în anumite cazuri. Procedurile care durează cel mai mult sunt, de regulă, afectate de diferite confuzii care au apărut în ultimii ani și care se referă la interpretarea noțiunilor regăsite în Decizia cadru sau chiar la prevalența unor principii în detrimentul altora.

Nu cu mult timp în urmă, Curtea de Justiție a Uniunii Europene susținea³ cu tărie că principiul încrederii reciproce presupune ca toate statele membre să respecte dreptul Uniunii Europene și, cu precădere, drepturile fundamentale ale omului. În aceste împrejurări, s-au trasat anumite limite care dirijează comportamentul statelor membre în direcția existenței unei prezumții în sensul că fiecare stat membru asigură respectarea drepturilor fundamentale, astfel că niciun alt stat membru nu poate verifica sau pune la îndoială acest dat într-o situație concretă, mai puțin în situații excepționale.

În perioada incipientă de aplicare a acestui instrument de cooperare, ținând cont și de faptul că acesta e fundamentat pe încredere și recunoaștere reciprocă între statele membre, CJUE a statuat destul de ferm că autoritățile de executare nu au posibilitatea să refuze executarea mandatului din considerente de respectare a drepturilor omului fără a fi incident vreunul dintre cazurile de refuz obligatoriu sau facultativ prevăzut de art. 3 sau art. 4 din Decizia cadru⁴. Curtea a încercat pe această cale să descurajeze eventuale conduite care ar putea periclita principiul încrederii reciproce.

Viziunea oarecum rigidă a Curții a început să cunoască tot mai multe inflexiuni, pe măsură ce se constata că aceasta nu mai corespunde realității factuale. În acest punct al poveștii, Curtea a simțit nevoia să intervină în anumite

³ Avizul 2/2013 al Curții de Justiție a Uniunii Europene (Plenul) din 18 decembrie 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, parag. 191-192.

⁴ În acest sens, CJUE, Hotărârea din 01 decembrie 2008, Leymann and Pustovarov, C-388/08, ECLI:EU:C:2008:669, parag. 51 și Hotărârea din 16 noiembrie 2010, Gaetano Mantello, C-261/09, ECLI:EU:C:2010:683, parag. 37.

domenii pentru a clarifica obligațiile pe care le au statele membre cu privire la respectarea drepturilor fundamentale ale omului și preeminența dreptului. Privind retrospectiv jurisprudența Curții referitoare la acest subiect se poate observa o schimbare de direcție către o protecție tot mai extensivă a drepturilor omului, uneori chiar cu prețul diminuării încrederii reciproce între statele membre.

Anul 2016 avea să devină o piatră de hotar în ceea ce privește motivele care pot să pună capăt procedurii de executare a mandatului european de arestare. Începând cu hotărârea pronunțată în cauza Aranyosi și Căldăraru⁵, judecătorii de la Luxembourg au adoptat o viziune tot mai flexibilă referitoare la motivele care au aptitudinea să încheie procedura sau să o amâne până când nu mai există un risc serios care să pună în pericol drepturile fundamentale ale persoanei solicitate. Seria jurisprudențială a continuat ulterior în aceeași manieră prin hotărârile pronunțate în cauzele ML⁶ și Dorobanțu⁷.

În același moment, CJUE a fost chemată să se pronunțe cu privire la interpretarea noțiunilor de „autoritate judiciară emitentă” și „decizie judiciară” în sensul art. 1 și art. 6, alin. (1) din Decizia cadru. Ca atare, în hotărârea Poltorak și cele ce au urmat ulterior cu privire la același subiect, Curtea a circumstanțiat și definit conceptele amintite, consecința fiind aceea că procedura poate fi încheiată ori de câte ori condițiile prevăzute în decizia cadru nu sunt întrunite. În viziunea judecătorilor europeni, noțiunea de „autoritate judiciară” așa cum este ea amintită în decizia cadru, necesită o interpretare autonomă și uniformă și acoperă inclusiv autoritățile statelor membre care au atribuții în justiția penală, cu excluderea poliției sau autorităților executive.

Cu toate că prin jurisprudența din ultima decadă CJUE a clarificat și remediat aceste neajunsuri, după cum vom arăta în cele ce urmează, statele membre se confruntă în prezent cu alte probleme care implică atât conceptul de „autoritate judiciară”, cât și dreptul la un proces echitabil. În pofida numeroaselor hotărâri în care este definită noțiunea de independență judiciară, tot se mai ivesc întrebări cu privire la înțelesul acesteia în contextul interpretării conceptelor de autoritate emitentă și autoritate judiciară. De pildă, nu s-a răspuns la întrebarea dacă autoritatea de executare trebuie să întrunească aceleași standarde precum cea de emiter. S-ar putea susține că este vorba despre o simplă operațiune matematică de a verifica îndeplinirea unor condiții precise.

⁵ CJUE, Hotărârea din 5 aprilie 2016, Aranyosi and Căldăraru, C-404/15 și C-659/15, EU:C:2016:198.

⁶ CJUE, Hotărârea din 25 iulie 2018, ML, C-220/18, EU:C:2018:589.

⁷ CJUE, Hotărârea din 15 octombrie 2019, Dorobantu, C-128/18, EU:C:2019:857.

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi (I)

În cele ce urmează vom analiza cât de departe merge această nouă viziune liberală a Curții de la Luxembourg și care sunt drepturile fundamentale ale omului care trebuie protejate chiar cu prețul diminuării încrederii reciproce. Mai mult, cum ar putea avea prevalență aceste drepturi, de vreme ce decizia cadru nu prevede niciun motiv de refuz al executării mandatului în acest sens? Sau în afară de motivele de refuz prevăzute la art. 3 și art. 4 din decizia cadru există și alte motive create pe cale jurisprudențială? Pe de altă parte, dacă cele din urmă nu pot fi numite motive de refuz, ce denumire poartă și ce efecte au ele?

II. Amenințări ale drepturilor omului în procesul de executare al Mandatului European de Arestare. Cum definim noțiunea de independență?

Fără putință de tăgadă, dreptul la un proces echitabil, alături de componenta sa – dreptul la o instanță independentă, este unul dintre cele mai importante drepturi consacrate atât în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, cât și în Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene. Mandatul european de arestare este până la urmă, un proces care se soluționează în fața instanței de judecată. Acesta nu urmărește însă stabilirea vinovăției unei persoane, fiind mai curând efectul cooperării între statele membre, o formă particulară de recunoaștere a unei hotărâri străine. Prin urmare, s-a ridicat adesea întrebarea cine este competent să emită un atare mandat și cine poate să îl pună în executare.

A. A fi sau a nu fi o autoritate judiciară independentă?

Un sistem judiciar cu adevărat independent, nu doar *de iure*, ci și *de facto*, este fundamentul democrației și al garantării supremației legii. Este necesar ca un judecător, nu doar să se sprijine pe un cadrul normativ care îi consacră independența, ci și să pară astfel în fața unui observator neutru și rezonabil. Conform Principiilor de la Bangalore⁸, independența judiciară este o condiție prealabilă a supremației legii și o garanție indispensabilă unui proces echitabil iar

⁸ Proiectul de la Bangalore de Cod de conduită judiciară din 2001 adoptat de Grupul judiciar pentru consolidarea Integrității judiciare, astfel cum a fost revizuit la întâlnirea care a avut loc la Palatul Păcii de la Haga, 25-26 noiembrie 2002.

un judecător portretizează independența judiciară atât în aspectele sale individuale cât și în cele instituționale.

În plus, în lumina rolului pe care un judecător îl are în societate, independența judiciară este o obligație impusă fiecărui judecător pentru a garanta dreptul fundamental la un proces echitabil, și nu un privilegiu. De asemenea, noțiunea de independență este una cuprinzătoare, independența judiciară fiind suma independenței personale și a independenței instituționale. De aceea, dacă tragem linie și adunăm, un judecător privit izolat, individual poate avea acea primă componentă a independenței, dar dacă instanța, în ansamblul său, nu este independentă de celelalte puteri în stat atunci nu se poate spune că judecătorul este independent.⁹

O viziune de ansamblu este tributară unui sistem depășit de realitatea secolului al 21-lea și de aceea trebuie să ne luăm instrumentele de gândire critică și să aruncăm o privire mai atentă asupra provocărilor actuale la adresa independenței judiciare. În acest demers pornim de la premisa că toate statele membre ale Uniunii Europene se angajează să respecte regulile jocului, la nivel național dar și la nivel european. Să vedem ce se întâmplă când testăm această ipoteză. Sau, pentru a rezuma cele de mai sus: judecătorul va judeca o cerere privind executarea unui mandat european de arestare, dar cine judecă judecătorul? O astfel de abordare pare a fi contrară valorilor promovate la nivel european, precum conceptul de încredere reciprocă în sistemele de drept ale celorlalte state membre dar, cel puțin pe moment, pare a fi o soluție necesară, mai ales dacă avem în vedere aspecte problematice recente în materia mandatului european de arestare, cum ar fi cele din Polonia.

Trebuie reamintit faptul că un judecător național este, de asemenea, un judecător european, acționând ca primul filtru al contextului național în ceea ce privește congruența prevederilor legale interne cu valorile Uniunii Europene. De asemenea, sistemul judiciar al Uniunii este eficient numai dacă instanțele naționale sunt independente și imparțiale. În special în procedurile penale, precum mandatul european de arestare, independența judiciară nu ar trebui să fie un concept fluid și nici un loc de joacă pentru un guvern național care și-a luat angajamentul solemn de a o proteja. Departe de a fi doar o datorie de onoare, o justiție independentă este, de asemenea, o carte de vizită a statului membru.

⁹ Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate, la https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/commentary_on_the_bangalore_principles_of_judicial_conduct/bangalore_principles_english.pdf.

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi (I)

„*A fi sau a nu fi*”, cum a spus Hamlet, este o întrebare care poate fi pusă și în cazul nostru atunci când analizăm nivelul, pe caz concret, de independență a acelor instanțe care au rol de autorități implicate în executarea unui mandat european de arestare. Deși nu este abordarea clasică, pentru a evidenția cât mai clar standardul de independență impus la nivelul Uniunii, vom analiza exemple de conduită contrară acestuia sub formă de hotărâri în care Curtea Justiției a decis că independența instanțelor naționale dintr-un stat membru a fost afectată, și odată cu ea, și dreptul la un proces echitabil. În teorie, nu este imposibil să se identifice anumiți indicatori pentru evaluarea nivelului de independență judiciară. Dificultățile vin atunci când trebuie să se măsoare nivelul de independență judiciară în practică. Pentru aceasta nu avem niciun algoritm rapid, nicio formula matematică standard ci este necesară o analiză punctuală, de la caz la caz, *in concreto*.

B. Cauza C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses

Această cauză¹⁰ este una emblematică și relevă nuanțele făcute de Curtea de Justiție în analiza problemei care a condus la sesizarea sa; mod de analiză care este util și pentru judecătorul național în vederea obținerii unui raționament juridic temeinic fundamentat, clar și care punctează toate aspectele necesare. În cauza menționată anterior, Curtea de Justiție a stabilit o obligație fundamentală pentru statele membre de a asigura independența judecătorilor, aspect ce reprezintă o condiție *sine qua non* pentru o justiție eficientă.¹¹

Decizia impresionează prin analiza cuprinzătoare asupra principiilor fundamentale ale dreptului Uniunii. Edificator în acest sens este paragraful 44 care prevede: „*Conceptul de independență presupune, în special, că organismul în cauză își exercită în întregime funcțiile judiciare autonom, fără a fi supus vreunei constrângeri ierarhice sau subordonat vreunui alt corp și fără a lua direcții sau instrucțiuni de la nicio sursă, și acesta este astfel protejat împotriva*

¹⁰ CJUE, Hotărârea din 27 februarie 2018, *Asociația Judecătorilor Portughezi împotriva Curții de Conturi*, Cauza C64/16, UE:C:2018:117.

¹¹ Aceasta a fost prima dată când Curtea de Justiție a recunoscut efectele produse exclusiv de articolul 19 din TUE, statuând obligația directă a statelor membre de a furniza un sistem judiciar care să respecte standardul de drept cerut la nivelul Uniunii Europene.

intervențiilor externe sau a presiunii susceptibile să afecteze judecata independentă a membrilor săi și să le influențeze deciziile [...]"

Deoarece nu ne putem concentra prezenta lucrare pentru a face analiza aprofundată pe care această decizie o merită, ne vom limita la a preciza faptul că reprezintă un pilon¹² fundamental pentru jurisprudența care va urma. Așa cum a fost subliniat și de către alții¹³: „este, probabil, cea mai importantă hotărâre de la cauza *Les Verts* până în prezent în ceea ce privește principiul supremației legii în sistemul juridic al UE”.

C. Cauza C-216/18 Minister for Justice and Equality v. LM

În *Minister for Justice and Equality v. LM*¹⁴, Irlanda a formulat o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare având ca obiect mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre ale Uniunii Europene. Cererea privea executarea unui mandat european de arestare emis de instanțele poloneze împotriva lui LM, având în vedere faptul că LM și-a exprimat refuzul pentru predare, invocând faptul că recente reforme legislative ale sistemului de justiție din Polonia încalcă dreptul său la a proces echitabil. LM a subliniat faptul că *schimbările actuale subminează fundamental baza încrederii reciproce dintre autoritatea care emite mandatul european de arestare și autoritatea de executare, punând în discuție funcționarea mecanismului mandatului european de arestare*¹⁵. La începutul analizei sale, Curtea de Justiție a amintit sfera de aplicare și principiile mecanismului mandatului european de arestare și a făcut o precizare foarte importantă: „nu numai decizia privind executarea unui mandat european de arestare, dar și decizia de emitere a unui astfel de mandat, trebuie să fie luată de o autoritate judiciară care îndeplinește cerințele inerente unei protecții judiciare efective - inclusiv garanția de independență”.

¹² Presupunerea noastră este că această decizie este pe cale să facă istorie în următorii ani, fiind reprezentativă atât cu privire la independență ca parte a unei justiții eficiente, precum și în ceea ce privește standardele europene care trebuie respectate de către statele membre.

¹³ Laurent Pech și Sébastien Platonon, „Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*”, *EU Law Analysis*, 2018, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of.html>.

¹⁴ CJUE, Hotărârea din 25 iulie 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

¹⁵ *Ibid.*, parag. 16.

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi (I)

Pornind de la problema concretă ridicată în acest caz, Curtea a furnizat o analiză în doi pași pentru a stabili dacă soluționarea cererii de predare a unei persoane solicitate în baza unui mandat european de arestare ar putea avea vreun efect asupra modificării obligației de a respecta drepturile și principiile juridice fundamentale, astfel cum sunt consacrate la articolul 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană. În această hotărâre, Curtea a subliniat faptul că un stat membru s-ar putea abține de la executarea unui mandat european de arestare în ipoteza în care există un risc serios ca persoanei solicitate să îi fie încălcate drepturile fundamentale, așa cum sunt stabilite articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

În paragraful 61 din hotărârea analizată, Curtea a menționat primul pas, care este unul extern, obiectiv: *„cu acest scop, autoritatea judiciară de executare trebuie, ca prim pas, să evalueze pe baza unor criterii care sunt obiective, fiabile, specifice și actualizate corespunzător cu privire la funcționarea sistemului de justiție în statul membru emitent [...], dacă există un risc real, derivat dintr-o lipsă a independenței instanțelor din statul membru respectiv din motive sistemice sau deficiențe generalizate în acel stat, de a se încălca dreptul fundamental la un proces echitabil.”*

Al doilea pas este unul intern, subiectiv și *„este legat de imparțialitate și urmărește să se asigure că se păstrează o distanță egală față de părțile la procedură și de interesele lor în ceea ce privește obiectul procedurilor respective. Acest aspect necesită obiectivitate și absența oricărui interes în rezultatul procedurii în afară de aplicarea strictă a principiului supremației legii [...] ”*

O hotărâre¹⁶ din 18 februarie 2020 dată de de Curtea Regională Superioară Karlsruhe din Germania este un exemplu interesant al modului în care ar putea funcționa această analiză. Curții germane i-a fost solicitat recent să execute un mandat european de arestare emis de autoritățile poloneze la 11 ianuarie 2016. După o scurtă analiză a jurisprudenței Curții de la Luxemburg, în special cea referitoare la saga¹⁷ Comisia versus Polonia, a cererii Comisiei din 14 ianuarie 2020 pentru luarea unor măsuri provizorii și analizând, de asemenea, comportamentul recent al Poloniei în ceea ce privește adoptarea noilor modificări

¹⁶ ECLI: DE: OLGKARL: 2020: 0217.AUSL301AR156.19.00.

¹⁷ CJUE, Hotărârea din 5 noiembrie 2019, European Commission v Poland I, C-192/18, EU:C:2019:924 și Hotărârea din 19 noiembrie 2019, European Commission v Poland II, C-585/18, EU:C:2019:982.

ale legislației, Curtea Regională Superioară Karlsruhe a finalizat primul pas.

Acesta a considerat că există un risc real pentru încălcarea dreptului fundamental la un proces echitabil din cauza problemelor generalizate sistemice privind independența instanțelor interne din Polonia. Trecând la al doilea pas, Curtea germană a verificat dacă în acest caz specific sunt motive de fapt reale pentru care persoana solicitată să fie expusă la acest risc¹⁸.

În final, spre deosebire de cazurile anterioare, Curtea Karlsruhe a declarat că există un risc real și specific pentru persoana solicitată să sufere o încălcare a dreptului său la un proces echitabil dacă este predată către statul solicitant care a emis mandatul european de arestare, în speță Polonia.

D. Cauza C - 619/18 Comisia Europeană împotriva Poloniei

În această cauză, Curtea de Justiție a trebuit să analizeze dacă prin acordarea către președinte a puterii de a prelungi perioada de activitate judiciară a judecătorilor de la Curtea Supremă, dincolo de noua vârstă de pensionare fixată, Polonia mai îndeplinește sau nu obligațiile sale în temeiul dispozițiilor combinate din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Deci, întrebarea referitoare la independență în această situație era: poate un stat membru să susțină în mod plauzibil și coerent cu principiile și valorile UE că reflectă o justiție independentă atunci când condițiile mandatului lor sunt lăsate sub auspiciile puterii discreționare a președintelui țării sau putem concluziona că acesta nu este o protecție judiciară eficientă în conformitate cu legislația UE? Curtea de Justiție a subliniat necesitatea efectuării unei analize de la caz la caz deoarece acest răspuns depinde de condițiile concrete existente la baza fiecărui mecanism juridic. Cu toate acestea, în acest caz, Curtea a subliniat că garanțiile de independență și imparțialitate necesită reguli clare, care să nu fie discreționare pentru a risipi orice îndoială rezonabilă în mintea indivizilor cu

¹⁸ Analizând jurisprudența anterioară a instanțelor germane în care această a doua etapă a permis continuarea procedurii de executare a unui mandat european de arestare (CJUE, Hotărârea din 07 ianuarie 2019, Curtea Karlsruhe, Ausl 301 AR 95/1, Hotărârea din 14 iunie 2019, Curtea Dusseldorf, Cauza 4 AR 38/19.), se poate observa că de data aceasta instanța națională a găsit o abordare diferită. Acest lucru s-a datorat jurisprudenței recente a Curții de Justiție și, în special, datorită noilor legi adoptate în Polonia cu privire la măsurile ce se pot lua împotriva judecătorilor și la statutul acestora, menite să diminueze puterea și independența judecătorilor polonezi.

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi (I)

privire la o eventuală disparitate între cerințele legislației UE și *status quo-ul* real al judecătorilor.

Mai mult, Curtea de Justiție a declarat că „*orice demitere a celor care au sarcina de a judeca într-un litigiu trebuie să ofere garanțiile necesare pentru a preveni orice risc ca regimul disciplinar să fie folosit ca sistem de control politic îndreptat împotriva celor investiți cu puterea de a judeca*“. În această situație analizată, problema este că acest nou mecanism era, după cum a concluzionat și Curtea, unul discreționar, conceput pentru a da mai multă putere guvernului, riscând să submineze independența celor ce înfăptuiesc justiția și separația puterilor în stat, ca piloni fundamentali în orice stat de drept.¹⁹

În ceea ce privește statul polonez²⁰, putem observa destul de facil că cel mai sumbru scenariu poate deveni realitate mai repede decât ne-am fi așteptat. Discuțiile despre implementarea unei protecții eficiente pentru valori precum independența justiției trebuie să fie un scop pe termen lung și o acțiune comună din partea tuturor actorilor de pe scena europeană.

¹⁹ În același sens, în cauza C-192/18 Comisia Europeană versus Polonia, problema independenței a fost legată de inamovibilitatea judecătorilor, reducerea vârstei de pensionare a judecătorilor instanțelor poloneze și posibilitatea de a continua să își îndeplinească atribuțiile de judecător dincolo de vârsta de pensionare nou stabilită, cu autorizarea ministrului justiției. Curtea a subliniat faptul că organizarea justiției în statele membre intră în competența acestor state membre, dar că, atunci când își exercită această competență, statele membre sunt obligate să își îndeplinească obligațiile care decurg din reglementările Uniunii pentru a respecta cerințele unei protecții jurisdicționale efective. În acest caz, Curtea a decis că oferirea unei asemenea competențe ministrului justiției pentru ca acesta să decidă dacă autorizează sau nu o astfel de continuare a funcției pe baza anumitor criterii, care sunt prea vagi și faptul că în decizia ministrului nu este obligatoriu să se facă trimitere la aceste criterii și nici nu se poate ca decizia să fie contestată în cadrul procedurilor judiciare, are ca scop diminuarea independenței sistemului judiciar. De asemenea, problema reală nu a fost puterea dată ministrului justiției, ci faptul că această putere este una discreționară

²⁰ Konrad Niklewicz, „Safeguarding the rule of law within the EU: lessons from the Polish experience”, *Sage Journals*, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1007/s12290-017-0452-8>.

Trebuie să luăm în considerare faptul că nu este o situație albă sau neagră, ci mai degrabă ca o zonă cenușie atunci când vorbim despre decizii luate de guvernul unui membru²¹.

E. În loc de concluzie

Trebuie să nu pierdem din vedere că discutăm despre independența judiciară în contextual procedurilor penale, mai precis, a mandatului european de arestare. Cooperarea judiciară în materie penală poate fi eficientă numai dacă există încredere între statele membre și credința că sistemul partenerului de justiție funcționează adecvat, respectă regulile jocului și standardele legislative europene²². Situația descrisă este chiar o aplicație reușită a dictonului britanic potrivit căruia nu este suficient ca instanța să fie independentă, ci ea trebuie să fie privită ca fiind independentă pentru a putea fi de încredere pentru parteneri.

Într-o notă mai pozitivă, trebuie să observăm că Uniunea Europeană urmărește efectivitatea sistemelor naționale de justiție și joacă un rol important în asigurarea independenței deoarece acest deziderat are un impact major nu doar asupra protecției drepturilor omului în lumina mecanismelor de cooperare precum mandatul european de arestare, dar și asupra dezvoltării economice și a stabilității²³ statelor membre.

Având în vedere cele expuse, în opinia noastră, autoritatea de executare trebuie să întrunească aceleași standard precum cele stabilite de CJUE în analiza conceptului de "autoritate judiciară" și "autoritate emitentă".

²¹ Chiar Curtea de Justiție a arătat că „*faptul că unui organ al statului, ar fi Președintele Republicii, i se încredințează competența de a decide dacă acordă sau nu o astfel de prelungire nu este, desigur, suficientă în sine pentru a că acest principiu a fost subminat. Cu toate acestea, este important să se asigure condițiile de fond și norme procedurale detaliate care reglementează adoptarea unor astfel de decizii. Este necesar ca aceste condiții și proceduri să fie concepute astfel încât judecătorii respectivi să fie protejați de potențialele tentații de a ceda intervenției externe sau presiunii care ar putea pune în pericol independența acestora*”.

²² Asif Efrat, „Assessing mutual trust among EU members: evidence from the European Arrest Warrant”, *Journal of European Public Policy*, 26:5, 656-675, DOI:10.1080/13501763.2018.1478877, 2019, pag. 656.

²³ Lorena Bachmaier Winter, „Judicial independence in the Member States of the Council of Europe and the EU: evaluation and action, ERA Forum (2019)” 20:113–127, 2019, pag. 118.

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi (I)

Mai mult, v-ați gândit vreodată că ar exista o problemă pentru un stat membru care să pună la îndoială executarea unui Mandat European de Arestare din cauza riscului ca persoana solicitată să fie supusă unui tratament degradant sau inuman în statul emitent? Adică Guantanamo nu se află în Europa, dar temerile noastre au crescut în ultimii ani. De ce se întâmplă asta?

III. Amenințări ale drepturilor omului în procesul de execuție al Mandatului European de Arestare. Condiții de detenție

Este pe deplin cunoscut faptul că, în multe cazuri, CEDO a afirmat că condițiile de tratament ale unei persoane reținute nu sunt irelevante pentru legalitatea detenției sale. Aici, jurisprudența Curții a cunoscut o oarecare dezvoltare încă de la primele cazuri, o pondere crescândă fiind atribuită nevoii de a oferi deținuților îngrijire adecvată și condiții decente de viață.

A. Probleme structurale ale României. Procedura hotărârii pilot

În primul rând, trebuie să ne amintim că România a fost condamnată de prea multe ori de CEDO pentru încălcarea articolului 3 din Convenție, având în vedere supraaglomerarea și condițiile materiale inadecvate de detenție în centrele de detenție din România. Astfel, prin hotărârea din 24 iulie 2012 în cauza *Iacov Stanciu împotriva României*²⁴ (cererea nr. 35972/05), Curtea a constatat că supraaglomerarea și condițiile inadecvate de detenție sunt probleme structurale ale sistemului penitenciar românesc. Prin aceeași hotărâre, Curtea a salutat măsurile generale - inclusiv modificările legislative - luate de autoritățile române pentru a rezolva problemele structurale menționate mai sus, dar a considerat că, având în vedere amploarea problemei, România trebuie să își continue coerența și pe termen lung în materie de eforturi, de asemenea, prin luarea de măsuri suplimentare. În anii care au urmat hotărârii *Iacov Stanciu*, numărul cazurilor în care Curtea a concluzionat că articolul 3 al Convenției a fost încălcat în ceea ce privește supraaglomerarea și condițiile materiale inadecvate de detenție a crescut constant, ajungând la 150 de condamnări. În plus, în august 2016, 3200 de cereri similare au fost înregistrate pe rolul Curții. În acest context, Curtea a decis să aplice procedura hotărârii-pilot împotriva României, în

²⁴ CtEDO, Hotărârea din 24.07.2012, *Iacov Stanciu c. României*, 35972/05.

cauzele comune referitoare la *Rezmiveș și alții împotriva României*²⁵ (nr. 61467/12; 39516/13; 48231/13 și 68191/13). Prin urmare, în hotărârea-pilot din 25 aprilie 2017, Curtea a solicitat României să furnizeze, în termen de 6 luni de la data hotărârii definitive, un calendar specific pentru punerea în aplicare a măsurilor generale adecvate, capabile să rezolve problema supraaglomerării și condițiilor inadecvate de detenție.

Mai departe, este important de trecut în revistă evoluția opticii Curții de la Luxemburg în raport de această problematică.

B. Cauzele conexe Aranyosi și Căldăraru (C-404/15 și C-659/15)

Hotărârea CJUE în aceste cauze unite²⁶ este una istorică. Îndrăznim să spunem acest lucru, deoarece este prima hotărâre în care Curtea a subliniat nu numai că supraaglomerarea și condițiile de detenție inadecvate pot încălca articolul 4 din Carta drepturilor fundamentale a UE, ci și faptul că o instanță națională poate refuza executarea unei Mandat European de Arestare emis de o instanță dintr-un stat membru care se confruntă cu problema supraaglomerării închisorilor și a condițiilor degradante de detenție.

Mai mult, în ceea ce privește situația domnului Căldăraru, putem observa că Judecătoria Făgăraș (România) a fost cea care a emis mandatul, astfel încât hotărârea Curții, din 5 aprilie 2016, a subliniat problemele structurale ale României în acest domeniu înainte ca CEDO să lanseze procedura pilot împotriva României. Curtea a statuat următoarele:

În ceea ce privește procedura de executare a Mandatului European de Arestare, în cazul în care există dovezi obiective, fiabile, specifice și actualizate cu privire la condițiile de detenție din statul membru emitent, care demonstrează că există deficiențe, care pot fi sistemice sau generalizate, sau care pot afecta anumite grupuri de persoane sau care pot afecta anumite locuri de detenție, „autoritatea judiciară de executare trebuie să stabilească, în mod specific și precis, dacă există motive substanțiale pentru a crede că persoana vizată de un Mandat European de Arestare, emis în scopul desfășurării unei urmăriri penale sau executării unei pedepse privative de libertate, va fi expusă, din cauza

²⁵ CEDO, Hotărârea din 25 iulie 2017, *Rezmiveș și alții împotriva României*, 61467/12, 39516/13, 48231/13 și 68191/13.

²⁶ CJUE, Hotărârea din 5 aprilie 2016, *Pál Aranyosi și Robert Căldăraru*, C-404/15 și C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198, para. 198.

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi (I)

condițiilor de detenție în statul membru emitent, unui risc real de tratament inuman sau degradant, în cazul predării acesteia la statul membru respectiv. ”

În acest scop, autoritatea judiciară de executare trebuie să solicite informații suplimentare care să fie furnizate de autoritatea judiciară emitentă, care trebuie să trimită aceste informații în termenul specificat în cerere. Autoritatea judiciară de executare trebuie să amâne decizia sa de predare a persoanei în cauză până când obține informațiile suplimentare care îi permit să desconsidere existența unui astfel de risc.

Instrumentul impus de Curte în astfel de cazuri pare a fi logic și rezonabil. Cu toate acestea, este el suficient? Se pare că nu am fost primii care ne-am întrebat acest lucru.

C. Cazul ML (C-220/18)

Curtea de la Luxemburg a primit aceeași întrebare de la Curtea Regională Superioară din Bremen, Germania și a decis²⁷ că autoritatea judiciară de executare poate lua în considerare informațiile furnizate de autoritățile statului membru emitent, altele decât autoritatea judiciară emitentă. Un astfel de exemplu este o asigurare că individul în cauză nu va fi supus unui tratament inuman sau degradant, având în vedere încrederea reciprocă care trebuie să existe între autoritățile judiciare ale statelor membre, nucleul mecanismului Mandatului European de Arestare. Cu toate acestea, Curtea subliniază din nou că această încredere nu ar trebui să fie absolută. La alin. 112 din hotărâre, se subliniază că răspunderea acestei asigurări va fi exploatată *„cel puțin în absența oricărui indiciu specific că condițiile de detenție într-un anumit centru de detenție încalcă articolul 4 din Cartă”*.

Este problema rezolvată? Ce se întâmplă dacă statul emitent are o problemă generalizată și sistemică în ceea ce privește obligația de a asigura locuri de detenție adecvate, ca România?. Dacă, de pildă, România, care are astfel de probleme sistemice, ar asigura un stat membru de executare că persoana căutată nu va fi supusă unui tratament inuman sau degradant, ar fi suficient pentru executarea mandatului? În ceea ce ne privește, avem îndoieli serioase în această privință.

²⁷ CJUE, Hotărârea din 25 iulie 2018, ML, C-220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589.

În această chestiune, credem că existența unei proceduri pilot împotriva României, cu detaliile specifice subliniate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauzele comune legate de Rezmiveș și alții împotriva României, poate fi tratată ca generând date specifice în sensul că condițiile de detenție din orice centru de detenție din România ar putea încălca cu ușurință articolul 4 din Cartă. Prin urmare, autoritatea de executare ar fi îndreptățită să solicite informații specifice și mijloace de probă din partea României care implică centrul de detenție în care persoana căutată ar fi încarcerată în România. Aceasta înseamnă că autoritățile române sunt obligate să informeze statul de executare despre un anumit centru de detenție în care ar fi plasată în concret persoana căutată.

Ultima noastră concluzie se bazează pe faptul că CJUE a decis, de asemenea, în Hotărârea ML, că autoritatea judiciară de executare este obligată să evalueze doar condițiile de detenție în închisorile în care este probabil ca persoana solicitată să fie plasată. În cele din urmă, statul de executare trebuie să evalueze numai condițiile reale și precise de detenție pentru persoana în cauză care sunt relevante pentru tratamentul viitor al acelei persoane.

De altfel, necesitatea de a solicita date și mijloace de probă specifice cu privire la condițiile unui anumit centru de detenție în care va fi plasat subiectul MAE, pare să fie implicit consolidată de o decizie foarte recentă a Curții în această materie.

D. Cauza Dumitru-Tudor Dorobanțu (C-128/18)

În această hotărâre²⁸, Curtea a decis că, în cazul în care autoritatea judiciară de executare constată că există motive substanțiale pentru a crede că, în urma predării persoanei în cauză statului membru emitent, persoana respectivă riscă să îi fie încălcate drepturile sale fundamentale din cauza condițiilor de detenție, acest lucru nu poate fi depășit pentru a proteja principiile legate de eficacitatea cooperării judiciare în materie penală sau de încrederea și recunoașterea reciprocă între statele membre.

Mai mult, Curtea a statuat clar că autoritatea judiciară de executare nu ar putea exclude existența unui risc real de tratament inuman sau degradant doar pentru că există, în statul membru emitent, măsuri legislative sau structurale

²⁸ CJUE, Hotărârea din 15 octombrie 2018, Dumitru Tudor Dorobanțu, C-128/18, ECLI:EU:C:2019, parag. 857.

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi (I)

menite să consolideze monitorizarea condițiilor de detenție. Se pare că Curtea încearcă să reevalueze gradul de importanță acordat încrederii reciproce între statele membre, hotărând că nici încrederea în sine, nici măsurile destinate să consolideze monitorizarea condițiilor de detenție în statul emitent nu pot submina necesitatea protecției drepturilor omului. Credem că acesta este un alt pas înainte în direcția bună și o abatere adecvată de la viziunea rigidă reglementată anterior de Curte în cazul lui Stefano Melloni (C-399/11)²⁹.

Luând în considerare aceste ultime coordonate argumentative, drepturile omului ar trebui să prevaleze asupra eficacității standard a procedurii de cooperare judiciară dintre state și asupra conceptelor de încredere și recunoaștere, văzute în teorie.

Înseamnă asta că este sfârșitul încrederii reciproce între statele membre? Ei bine, nu am recomanda o astfel de abordare negativă. După cum s-a afirmat în doctrină³⁰, scopul acestor transferuri de persoane facilitate este de a asigura certitudinea pedepsei și îndeplinirea funcțiilor sale în cazurile transfrontaliere și nu doar de a promova încrederea în sine. Pe cât de importantă rămâne, adevărul este că încrederea reciprocă poate fi uneori umbrită de statul de drept. Din perspectiva transferului de sentințe care impun condiții de detenție, încrederea reciprocă nu contează întotdeauna pentru o protecție adecvată a limitării externe a pedepsei - și anume respectarea drepturilor fundamentale - în special atunci când condițiile de detenție sunt nesatisfăcătoare. Într-un context transfrontalier, încrederea reciprocă poate avea un efect perturbator asupra funcțiilor de pedepsire, descurajare și reabilitare.

Mergând mai departe, hotărârea Dorobanțu este, de asemenea, relevantă deoarece arată că autoritățile judiciare din statele membre încep să pună la îndoială dacă anumite condiții specifice de detenție sunt sau nu conforme cu articolul 4 din Cartă. În acest caz, Curtea a răspuns că:

²⁹ În cauza C-399/11, Curtea a statuat că articolul 4a alineatul (1) din FD 2002/584 / JAI al Consiliului din 13 iunie 2002 trebuie interpretat ca împiedicând autoritățile judiciare de executare, în circumstanțele specificate în acea dispoziție, să facă executarea unui MAE emis în scopul executării unei sentințe condiționată de condamnarea pronunțată în lipsă, care poate fi revizuită în statul membru emitent.

³⁰ TP Marguery, „Towards the end of mutual trust? Prison conditions in the context of the European Arrest Warrant and the transfer of prisoners' framework decisions”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 25 (6), 2018, p 705.

Atunci când autoritatea judiciară de executare are informații obiective, fiabile, specifice și actualizate care arată că există deficiențe sistemice sau generalizate în condițiile de detenție în închisorile statului membru emitent, aceasta trebuie, pentru a evalua dacă există motive substanțiale pentru a crede că, după predarea către statul membru emitent a persoanei supuse unui mandat european de arestare, persoana respectivă va risca să fie supusă unui tratament inuman sau degradant, să ia în considerare toate aspectele relevante ale condițiilor de detenție în închisoarea în care se intenționează efectiv ca acea persoană să fie plasată, cum ar fi spațiul personal disponibil fiecărui deținut într-o celulă din acea închisoare, condițiile sanitare și amploarea libertății de mișcare a deținutului în cadrul închisorii. Această evaluare nu se limitează la examinarea aspectelor inadecvate evidente. În scopul acestei evaluări, autoritatea judiciară de executare trebuie să solicite autorității judiciare emitente informațiile pe care le consideră necesare și trebuie să se bazeze, în principiu, pe asigurările date de autoritatea judiciară emitentă, în absența oricărui indiciu specific că condițiile de detenție încalcă art. 4 din Cartă.

IV. Concluzii

Din moment ce avem cuvântul pentru moment, am dori să facem unele precizări cu rol de a sintetiza cele analizate mai sus și să vă invităm să cugetați asupra problemei de drept și asupra evoluției viitoare ce se arată la orizontul lumii juridice.

Cu privire la motivele de refuz la executare, putem afirma că analiza noastră a relevat că ar putea exista și alte motive pentru a pune capăt unei proceduri de executare a unui mandat european de arestare, în afară de motivele tradiționale de refuz. Încă nu avem o denumire specială pentru acestea, iar Curtea utilizează concepte neutre cum ar ar fi „amânarea executării” sau „încetarea procedurii referitoare la mandatul european de arestare”. De fapt, s-ar putea să nu avem nevoie de un nume și să facem etichetarea acestora ca nefiind motive de refuz în sensul noțiunii utilizate la articolul 3 și articolul 4 din Decizia-cadru. Presupunerea noastră este că această terminologie aleasă cu grijă de către Curte se datorează efectelor refuzului la executare, mai precis imposibilitatea emiterii sau executării unui mandat după ce, inițial, a fost refuzată executarea. Pe de altă parte, amânarea sau încetarea procedurii permite executarea mandatului european de arestare până când nu vor mai fi obstacole.

Până acum am punctat anumite inconveniente care obstrucționează eficacitatea executării unui mandat european de arestare. Realitatea este că

Mandatul european de arestare. Impedimente la executare. Orientări jurisprudențiale noi (I)

dorințele de îmbunătățire nu sunt suficiente și ar trebui păstrate doar pentru acele momente de hotărâre în viață în care trebuie să suflăm în lumânări. Putem scrie cuvinte frumoase pe care să le plasăm în legile noastre și putem merge la paradă cu ale noastre valorile europene, dar, la sfârșitul zilei, acțiunile cântăresc mai greu. Independența judiciară, în special în cadrul procedurilor penale, ar fi procedura mandatului european de arestare, nu ar trebui să fie o simplă declarație.

În ceea ce privește condițiile de detenție, credem că anii următori pot aduce noi provocări în acest domeniu. Prin urmare, nu vom stabili o etichetă de reguli generale în această privință. Cu toate acestea, credem că ar trebui creat un mecanism solid care să permită statelor membre să verifice condițiile de detenție din fiecare unitate de detenție din UE atunci când este relevant. Ne putem imagina chiar un software integrat dezvoltat de Eurojust pentru ca autoritățile judiciare de executare să abordeze problema prin introducerea criteriilor unui caz specific (de exemplu, statul membru emitent, penitenciarul în care urmează să fie executată pedeapsa) și primirea unui răspuns aproximativ, astfel încât să poată lua în considerare într-un mod mai precis necesitatea amânării sau încheierii procedurii.

După cum am arătat, hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene în materia neexecutării mandatului european de arestare par să fie tot mai avangardiste. La nivelul anilor 2010 Curtea nu își imagina vreun scenariu în care încrederea reciprocă între statele membre să fie pusă la o parte.

Lipsit de coincidență, după momentul adoptării Cartei drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, instanța de la Luxembourg a analizat tot mai des limitările acestui principiu. Dacă în 2016 s-a acceptat, prin hotărârrea pronunțată în cauzele reunite Aranyosi și Căldăraru, că dreptul absolut de a nu fi supus torturii, tratamentelor inumane sau degradante constituie o limită a încrederii reciproce, în anul 2018, situația tot mai degradată din Polonia a condus la recunoașterea Curții chiar a unui drept relativ – cel la un proces echitabil – ca fiind un impediment de executare a mandatului european de arestare. Anul 2020 a culminat cu hotărârrea pronunțată de instanța din Germania, care nici măcar nu s-a mai văzut nevoită să adreseze Curții vreo întrebare și a stabilit *de plano* că instanțele poloneze nu ating standardul de independență, astfel că nu constituie autoritate judiciară în sensul Deciziei cadru.

În speranța unei intervenții legislative la nivel european, care să adapteze decizia cadru la noua realitate și să instituie reguli clare și previzibile de

Violeta CROITORU, Alexandru-Florin MATACHE, Cristina-Florența PRIPON

amânare sau încetare a procedurii mandatului european de arestare, păstrăm o doză de curiozitate față de jurisprudența care urmează a fi conturată în anii următori.

Problema inteligenței artificiale și coordonatele acesteia în procedura Mandatului European de Arestare va face obiectul unui al doilea număr al acestui studiu, alături de contextul epidemiologic actual și interferența acestuia cu cooperarea judiciară la nivel unional.