

MANDATUL EUROPEAN DE ARESTARE – O METODĂ ÎMBUNĂTĂȚITĂ CARE ÎNLOCUIEȘTE EXTRĂDAREA?

*Prep. univ. drd. Florentina Pușcă
Universitatea „Danubius” din Galați*

This paper reviews the extent to which the development of instruments that implement the principle of mutual recognition of judicial decisions in criminal matters, particularly the European arrest warrant (EAW), may be considered valuable tools for effectively combating cross-border crime in the European Union. In addition, we assess how these policy orientations may or may not overcome the persistent mistrust and lack of confidence among the member states, while at the same time respecting human rights and civil liberties. In particular, this paper analyses:

- 1. EU judicial cooperation in criminal matters: does it fight and prevent cross-border crime effectively in the EU?*
- 2. The European arrest warrant – is it an improved method to replace extradition? Does the EAW provide a better solution to the practical complexities and difficulties that characterise the current extradition system? What are the inherent gaps in the proposed new surrender procedure under the EAW?*
- 3. Does the EAW guarantee a good balance between efficiency and judicial protection of the individual's fundamental rights? Does the Green Paper on procedural safeguards for suspect and defendants in criminal proceedings throughout the EU provide the right way forward? Does the EAW involve a real risk to the legal position and human rights of suspected individuals?*
- 4. What is the added value of EU judicial cooperation against cross-border crime?*

Evenimentele din 11 septembrie 2001 continuă să influențeze discursul politic într-o manieră decisivă, ceea ce face necesară o redefinire a cadrului de securitate. Această provocare este în prezent justificată de existența unor noi amenințări și de internaționalizarea

infrafracțiunilor, care a creat o permanentă stare de panică la nivel național, european și internațional.

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam la 1 mai 1999, cooperarea judiciară și polițienească în domeniul criminalității a rămas în sarcina organismelor interguvernamentale, nefiind acoperită prin metode specifice comunității europene. Adoptarea măsurilor legale majore, cum ar fi poziții comune, decizii cadru, decizii luate de Consiliu și convenții, au continuat să fie votate unanim la inițiativa statelor membre și Comisiei.¹

În ședința extraordinară din data de 21 septembrie 2001, Consiliul European a statuat că terorismul este o reală provocare pentru omenire și de aceea lupta împotriva terorismului va deveni un obiectiv major pentru UE. În 10 zile Consiliul a adoptat un pachet de strategii de protecție împotriva terorismului și crimei organizate. Acest program de măsuri a fost, în mod surprinzător, un subiect mai puțin controversat și agreat mai rapid de către statele membre UE, ceea ce nu ar fi fost posibil fără destinderea politică ce a succedat momentului 11 septembrie 2001.

Printre numeroasele politici de securitate necesare pentru implementarea strategiei UE pentru începutul noului mileniu în privința crimei organizate – precum terorismul, spălarea banilor, traficul cu droguri, contrabandă, imigrarea ilegală și traficul cu ființe umane – Consiliul a obținut consensul politic în privința mandatului european de arestare care a fost adoptat în iunie 2002.

Noul sistem introdus de mandatul european de arestare a înlocuit tradiționala procedură de extrădare dintre statele membre, începând cu 1 ianuarie 2004, cu câteva excepții.

Decizia cadru privitoare la mandatul european de arestare² este un pas înainte către realizarea unui spațiu de libertate, securitate și justiție. Ea reprezintă unul dintre primele instrumente legale agreate și adoptate de programul de măsuri al Consiliului privind implementarea principiului recunoașterii reciproce a deciziilor în materie penală.³ Este de asemenea, o parte importantă a pachetului de securitate european privind măsurile împotriva actelor de violență politică numite uzual “terorism”.

Unul din motivele principale afirmate de unele guverne pentru a justifica imposibilitatea de a respecta termenul limită stipulat de Decizia cadru a fost nevoia de a amenda propriile Constituții în vederea transferării unei părți din prețioasa suveranitate

¹ Joanna Apap, Sergio Carrera, „*European Arrest Warrant – A Good Testing Ground for Mutual Recognition in the Enlarged EU*”, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief No. 46, 2004, p. 3;

² A se vedea Decizia Cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul de arestare european și procedurile de predare între Statele Membre (2002/584/JHA);

³ A se vedea programul de măsuri privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce, Consiliul și Comisia Europeană, OJ C12, 15.01.2001, p.10

națională. Acesta a fost cazul Franței, de exemplu, unde o nouă lege constituțională privitoare la mandatul european de arestare a fost adoptată pe 25 martie 2003.⁴ Totuși alte motive pentru această întârziere pot fi unele din aspectele controversate inerente noului sistem cum ar fi:

- deținerea unei funcții politice nu va mai constitui o excepție de la extrădare;
- inexistența vreunei implicări politice în această procedură care intenționează a fi doar una judiciară;
- abolirea regulii privind interzicerea extrădării propriilor cetățeni (bazată pe conceptul de cetățenie europeană);

De fapt, există serioase îndoieli în ceea ce privește viitorul mandatului european de arestare. Încă nu este sigur dacă toate statele membre sunt pregătite să înfrunte consecințele aplicării unui sistem armonizat în acest domeniu. Există cu certitudine lipsuri și dificultăți de aplicare care pot duce la situații de conflict între aceste reglementări și principiile naționale, atât în domeniul dreptului penal cât și al procedurii penale.

Mandatul european de extrădare (M.E.A.) caută, cu un număr considerabil de excepții, să desființeze și să suplinească procedurile de extrădare tradiționale între statele membre, înlocuindu-le cu un sistem de predare între autoritățile judecătorești privind acele acte categorisite ca infracțiuni, evitând astfel controlul dublei incriminări .

Intenționează de asemenea să depășească frontierele naționale existente în materiile judiciare, care ar putea uneori submina piatra de temelie a cooperării juridice (mai exact principiul recunoașterii reciproce) prin stabilirea unui sistem de predare, bazat pe un proces complet controlat de către justiție.

Totodată el pune pe planul doi aspectul politic, acesta din urmă fiind indisolubil legat de sistemul extrădării tradiționale. De asemenea, el caută să micșoreze divergențele de suprafață la nivelul statelor, actuale sau viitoare membre UE, în acest sector politic extrem de sensibil. Scopul său primordial devine, astfel, simplificarea, dar și accelerarea procedurilor de predare, evitând astfel întârzierile sistemului actual de extrădare la nivelul UE.

Decizia Cadru trebuie să înlocuiască pe deplin următoarele instrumente legale tradiționale privind procedurile de extrădare, la nivelul UE:

- Convenția Europeană privind extrădarea din 13 Decembrie 1957;
- Convenția Europeană privind suprimarea terorismului în problemele de extrădare, din 1978;
- Acordul privind simplificarea transmiterii cererilor de extrădare, din 26 mai 1989;

⁴ A se vedea legea constituțională 2003-267 din 25 martie 2003 referitoare la mandatul de arestare european

- Actul Consiliului din 10 martie 1995, adoptat în baza Art. K₃ din Tratatul asupra Uniunii Europene, ce conturează prevederile Convenției privind procedura simplificată de extrădare între statele membre ale UE;
- Actul Consiliului din 27 sept. 1996, adoptat pe baza Art. K₃ din Tratatul asupra Uniunii Europene, ce conturează prevederile Convenției referitoare la procesul de extrădare la nivelul statelor membre UE și prevederile relevante ce reies din Acordul Schengen.

Începând cu analiza unor prevederi cheie cuprinse în Decizia Cadru, art. 1 introduce o **definiție** nouă și armonizată a mandatului de arestare european, afirmând că acesta este „o decizie juridică emisă de un Stat Membru, cu privire la arestarea și predarea de către alt Stat Membru a unei persoane solicitate (cerute), în scopul desfășurării unui proces penal de acuzare (urmărire în justiție), sau în scopul executării sentinței sau punerii în aplicare a ordinului de detenție”.⁵

În comparație cu Convenția Europeană privind Extrădarea (C.E.Ex.), care face distincție – în art. 16 (arest preventiv) – între cererea de arestare preventivă a persoanei urmărite și cererea de extrădare, M.E.A. asigură posibilitatea desfășurării simultane a emiterii mandatului și a operațiunii de predare. Pe de altă parte, Decizia Cadru stabilește, în termeni explicativi, natura strict juridică a mandatului, neabordând problema altor hotărâri cu caracter pur administrativ.⁶

Art. 2 conturează câmpul de acțiune al M.E.A., acesta necesitând de asemenea o deosebită atenție. M.E.A. va fi emis printr-o sentință de executare a unei pedepse ori ordin de detenție la adresa persoanei “cerute” sau *extraditurus*, (în tradiție “fugarul”) pentru o crimă a cărei pedeapsă se rezumă la cel puțin un an de detenție, sau patru luni în cazul în care persoana a fost deja condamnată, o parte din sentință fiind executată. Aceasta prezintă o posibilitate de abordare cu totul nouă în contrast cu sistemul anterior de extrădare asigurat de C.E.Ex. și cu C.E.Ex a UE din 1996.

În cea de-a doua, părțile contractante întreprind operațiunea de predare reciprocă a “tuturor persoanelor împotriva cărora autoritățile competente ale „Părții Solicitante” dispun urmărirea penală sau emit o sentință sau un ordin de detenție, numai dacă infracțiunea este incriminată de legislația statului executant prin privațiunea de libertate (detenție) pentru maximum un an, ori interzicerea unor drepturi (Art. 2a C.E.Ex.), sau respectiv, 6 luni (în

⁵ Joanna Apap, Sergio Carrera., p. 7

⁶ Spencer, J.R. – The European Arrest Warrant, University of Cambridge, Fellow of Selwyn College, 2004, p.3;

conformitate cu Art. 2.1. – infracțiuni cu regim de extrădare; C.E.Ex. 1996). Noutatea asigurată de M.E.A., constând în îndeplinirea sentințelor cu regim de extrădare – sentințe de cel puțin patru luni – este totuși controversată.

În același context, art. 2 stabilește un număr precis de infracțiuni ce vor conduce la predarea *ipso facto*, în conformitate cu M.E.A.. Aceste 32 de infracțiuni grave, necesită incriminarea ca “susceptibile de pedeapsă în statul emitent al ordinului de detenție și a sentinței privind perioada privațiunii de libertate pentru o perioadă de cel puțin trei ani.”. În continuare, nu va fi necesar ca aceste infracțiuni să intre în lista celor agreeate în acest context pentru a putea verifica dacă ele fac obiectul unei infracțiuni, sau dacă sunt susceptibile de pedeapsă în statul emitent, sau în cel asupra căruia este emisă pretenția.

Această prevedere abandonează astfel principiul dublei incriminări, care consideră o infracțiune ca fiind susceptibilă de pedeapsă atât în statul emitent, cât și în cel executant.

Abandonarea cerinței de verificare a regulii dublei incriminări – care era parte esențială a sistemului tradițional de extrădare – a făcut obiectul criticii multor specialiști, întrucât aceasta poate spori semnificativ lipsa de transparență a întregului sistem, putând duce, de asemenea, la conflicte pronunțate în momentul implementării în plan național. Prin urmare, dacă o anumită activitate este marcată pe lista de infracțiuni a deciziei cadru, și este susceptibilă de pedeapsă în statul emitent – ordin de detenție pentru maximum trei ani – dubla incriminare nu va mai face obiectul vreunei verificări.

Cu toate acestea art. 2.4. asigură opțiunea dublei incriminări în materia acelor infracțiuni ce intră sub incidența art. 2.2. prin stipularea: „În cazul infracțiunilor, altele decât cele prevăzute în paragraful 2, pedeapsa poate fi condiționată de catalogarea ca infracțiune – în baza legii statului membru executant – a actelor pentru care M.E.A. a fost emis”.

Cele 32 de infracțiuni la nivel UE sau “EURO – CRIME” bine prestabilite și consemnate politic în art. 2.2. a Deciziei Cadru M.E.A., pot fi astfel enumerate:

- participarea la o organizație criminală ori acte de terorism;
- traficul de ființe umane, facilitarea intrării și rezidenței ilegale;
- exploatarea sexuală a copiilor și pornografia infantilă;
- trafic ilegal de:
 1. narcotice și substanțe halucinogene;
 2. arme, muniții și explozii;
 3. substanțe hormonale și steroizi;
 4. materiale nucleare și radioactive;
 5. organe și țesuturi umane;

6. obiecte din patrimoniul cultural, antichități și obiecte de artă;

7. vehicule furate.

- corupția, fraudă;
- mușamalizarea acțiunilor criminale;
- infracțiuni din domeniul informaticii;
- infracțiuni ce vizează mediul înconjurător;
- omuciderea, vătămarea corporală gravă, răpirea de persoane, reținerea ilegală și luarea de ostatici, violul, incendierea, organizarea de jafuri armate, escrocheria;
- rasismul și xenofobia;
- provocarea de pagube și evaziunea;
- contrafacerea și pirateria de produse;
- falsificarea și punerea în circulație a documentelor administrative și a mijloacelor de plată;
- infracțiuni ce țin de competența Curții Penale Internaționale;
- deținerea ilicită și capturarea aeronavelor și a vaselor maritime; sabotajul.

Prin urmare M.E.A. nu se va limita exclusiv la acele infracțiuni ce intră sub incidența unor categorii de terorism destul de flexibile, dar se încadrează în aria de activități infracționale ce conțin probabil un potențial element transnațional sau transfrontalier.

În ciuda poziției politice anterioare din partea unor guverne, mult dezbătutele infracțiuni de corupție, fraudă și falsificare de monedă, au rămas și rămân pe lista actelor infracționale. Enumerarea sau, mai degrabă etichetarea infracțiunilor în instrumentarul legislativ poate fi supusă nenumăratelor critici întrucât, în opinia noastră, duce lipsa argumentului rațional în delimitarea precisă a infracțiunilor încadrate în perimetrul său.

De asemenea, trebuie amintit faptul că în prezent nu există definiție de comun acceptată a vreunei activități incriminate de legea penală, fie că ne raportăm la UE sau la mediul internațional. Aceasta poate duce la situații nedorite, care să submineze drepturile omului și libertățile civile ale fugarilor vizați în acest sens. În plus, este uimitor să observi cum punctul 3 al aceluiași articol stipulează că: “Consiliul poate oricând decide, în unanimitate după consultarea Parlamentului European în baza condițiilor expuse în art. 39 (1) din tratatul U.E. în scopul adăugării altor categorii de infracțiuni la lista enumerată [c]”.

Unul dintre cele mai complicate elemente pe care Comisia și Consiliul trebuie să le abordeze, “în procesul modernizării” îl constituie refuzul M.E.A. Decizia Cadru menționează o serie de posibilități de neexecutare a predării suspectului, cel mai adesea lăsate pe seama sistemului tradițional de extrădare. Acestea pot fi cu regim obligatoriu (art. 3) sau cu regim opțional (art. 4).

Procedura predării rapide se regăsește în art. 9 - 25, cap. 2 din Decizia Cadru. În acest capitol putem depista o serie de elemente de maximă noutate și în consecință neprecizate de textul vechiului tratat de extrădare. Mai mult decât atât, după cum vom arăta în cele ce urmează, există numeroase lacune inerente ale sistemului, care pun sub semnul întrebării eficiența sa.

Dacă privim atent textul art. 9, observăm că atunci când reședința persoanei cerute este cunoscută, autoritatea juridică emitentă poate transmite direct M.E.A. autorității executante, și poate, totodată alerta forurile competente în conformitate cu art. 95 din Convenția Schengen. Procedura este astfel masiv simplificată în comparație cu vechea procedură stipulată de Convenția de mai sus, cât și de C.E.Ex. din 13 dec. 1957. Art. 9 menționează în continuare faptul că “o alertă în sistemul informațional Schengen va echivala cu un M.E.A. însoțit de informațiile precizate de Art. 8.1.”. Astfel alerta va echivala cu un M.E.A. până la pronunțarea sentinței M.E.A., respectiv până la următoarea obținere a informațiilor din sistemul Schengen, timp în care aceasta este complet operațională și total încadrată în circuitul informațional.

În plus, după cum subliniază Comitetul Drepturilor și Libertăților cetățenilor în Parlamentul European, în recomandarea adresată Consiliului în problema SIS II, limitele utilizării SIS și ale viitoarelor SIS II în problema transiterii M.E.A., trebuie să fie precis menționate încă de la bun început. Această criză de infrastructură reprezintă un bun exemplu de maximă eficiență tehnică cu posibilitatea de remediere imperios necesară implementării reale a sistemului la nivel UE, în scopul evitării situațiilor ce pot duce, spre exemplu, la încălcarea principiului “ne bis in idem”, al dublei primejdii (evitarea unui proces pe aceeași temă) – al dublului pericol.

Într-adevăr, au fost ridicate probleme pe tema lacunelor de eficiență ale funcționarilor M.E.A. cu trimitere la posibilitatea unui prematur exces de optimism la adresa unui instrument legislativ, și care în termeni de operabilitate practică denotă că nu este adecvat momentul.

În plus art. 17 tratează problema perioadei și procedurilor de executare ale M.E.A., stipulând inițial ca regulă generală natura executării sale în regim de urgență. În cazurile în care persoana cerută dorește să se predea, decizia de executare a M.E.A. se va lua de către Autoritatea Juridică Emitentă după 10 zile. Dacă nu există un acord de predare, timpul se va extinde la 60 de zile. Mai mult, dacă persoana acceptă sau, dimpotrivă, nu acceptă să se predea, în conformitate cu art. 23, va fi predată la nu mai mult de zece zile după decizia finală M.E.A. (cu excepția în care intervin probleme umanitare).

Posibilele efecte ale predării sunt tratate în art. 26 –30, cap. 3 ale Deciziei Cadru. Aceasta din urmă conține un alt element de noutate și anume posibilitatea neaplicării așa-zisului “principiu al specialității”.⁷

Art. 27 și 28 din Decizia Cadru (DC), tratează în mod insistent problema de față.

Fiecare Stat Membru poate anunța Secretariatul General al Consiliului, cu privire la faptul că, în problema relațiilor sale cu alte state membre susceptibile de a fi procedat la o notificare similară, există prezumția unui acord privind acuzarea, condamnarea și detenția (în baza unei sentințe de privare de libertate, ordin de detenție) persoanei ce a comis o infracțiune înainte de a fi predată, alta decât cea pentru care se execută predarea, exceptând situația în care autoritatea juridică dispune într-un mod diferit la decizia de predare.

Prin urmare, există acum un consens tacit de îndeplinire a executării sentinței sau a ordinului de detenție în problema unei infracțiuni diferite de cea pentru care suspectul este predat. Trebuie să existe recunoașterea posibilității de apariție a unei situații periculoase, ori un posibil abuz al acestei clauze la nivelul implementării sale de către statele membre. Spre exemplu, un stat poate elibera un M.E.A. bazat pe o infracțiune enumerată în art. 2.2. din D.C., în timp ce fondul real al urmăririi în justiție cunoaște un cu totul alt caracter.

În acest sens, autoritatea juridică emitentă poate evita un potențial refuz din partea autorității juridice executante – refuz de implementare a operațiunii de predare.

În practică, suntem de părere că lucrurile se vor complica simțitor la nivelul controlului și limitării acestui tip de întrebuițare frauduloasă a prevederilor sancționate de textul M.E.A..

Mandatul european de arestare reprezintă unul dintre ingredientele esențiale ale pachetului de măsuri ce vor fi întreprinse în sensul apărării securității U.E. și care vin să garanteze un nivel ridicat de siguranță în mijlocul unor violențe politice catalogate în mod obișnuit ca acte de terorism. Observăm totuși că, constrângerea și paranoia politică motivată de evenimentele din 11 septembrie nu le-a permis conducătorilor U.E. să întrevadă consecințele reale și practice ale implementării M.E.A. O serie de neînțelegeri la nivelul transunerii M.E.A. în plan național se pare că își fac apariția în unele state membre. Ca rezultat mult dorita valoare intrinsecă a acestui instrument legislativ, și anume sporirea aportului de încredere în rândul statelor membre prin înlocuirea canalelor tradiționale complexe de extrădare, se pare că a fost subminată în mod dramatic de întreaga bătălie de interese politice. Această situație constituie o alarmă la adresa unei extinderi viitoare.

⁷ Potrivit acestei reguli, o persoană nu poate fi acuzată pentru o infracțiune ce diferă de cea pentru care a fost predată.

Întrebarea dacă M.E.A. poate asigura un bun echilibru între siguranță și eficiență procedurală și libertățile civile rămâne deschisă oricărei dezbateri. Implementarea eficientă a M.E.A. împreună cu reglementarea unui cadru U.E. de salvagardare a drepturilor omului la nivel de procedură reprezintă cea mai evidentă recunoaștere a încrederii reciproce între statele unei U.E. extinse și alte sisteme legislative. Liderii U.E. trebuie să ia mereu în considerare faptul că principiul recunoașterii reciproce a deciziilor judecătorești nu vine doar să întărească colaborarea și lupta împotriva impunității infractorilor, ci și să îmbunătățească sistemul de protecție a drepturilor individului pe tot parcursul procedurilor judiciare. Asigurarea unui astfel de echilibru rămâne mai mult decât vitală în conservarea bunului simț al justiției.

BIBLIOGRAFIE

- 1) Decizia Cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul de arestare european și procedurile de predare între Statele Membre (2002/584/JHA);
- 2) Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală, M. Of. nr. 594 din 01/07/2004;
- 3) Joanna Apap, Sergio Carrera, „*European Arrest Warrant – A Good Testing Ground for Mutual Recognition in the Enlarged EU*”, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief No. 46, 2004;
- 4) Spencer, J.R. – *The European Arrest Warrant*, University of Cambridge, Fellow of Selwyn College, 2004;
- 5) Spencer, J.R., „The Corpus Juris project – has it a future?” (1999), 2 Cambridge Yearbook of European Law, 355;
- 6) Allegre, S., „*EU fair trial rights – added value or no value?*”, New Law Journal, 2004;
- 7) Florin Răzvan Radu, „*De la extrădare la mandatul european de arestare. O privire istorică și juridică*”, Revista „Dreptul” nr. 2/2006;
- 8) Florin Răzvan Radu, „*Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală – un pas important spre integrarea României în spațiul de libertate, securitate și de justiție al Uniunii europene și un răspuns ferm la noile provocări ale criminalității transnaționale*”, Revista Dreptul nr. 2/2005;
- 9) „*European Arrest Warrant to replace extradition*”, Information and Communication unit of the Directorate – General Justice and Home Affairs of the European Commission, Brussels, 2002
- 10) „*Romania, 2005 Comprehensive Monitoring Report*”, COM (2005) 534 final, Chapter 24: Cooperation in the field of justice and home affairs;
- 11) „*Extradition and Human Rights in the Context of Counter – terrorism*”, OSCE Experts Workshop on Enhancing Legal CO-operation in Criminal Matters Related to Terrorism, Warsaw, April 2005;
- 12) „*European Arrest Warrant Act Void*”, Bundesverfassungsgericht Press office, press release no. 64/2005;