

Bruxelles, 5.2.2014
COM(2014) 57 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind transpunerea de către statele membre a deciziilor-cadru 2008/909/JAI, 2008/947/JAI și 2009/829/JAI privind recunoașterea reciprocă în cazul hotărârilor judecătorești în materie penală care impun pedepse sau măsuri privative de libertate, în cazul deciziilor de probațiune și al sancțiunilor alternative și în cazul măsurilor de supraveghere judiciară ca alternativă la arestarea preventivă

{SWD(2014) 34 final}

CUPRINS

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Introducere | 3 |
| 2. | Contextul deciziilor-cadru: un pachet legislativ coerent și complementar | 4 |
| 3. | Stadiul transpunerii și consecințele netranspunerii | 5 |
| 4. | Evaluare preliminară a legilor de transpunere primite | 6 |
| 4.1. | Rolul persoanei vizate în procesul de transfer | 7 |
| 4.2. | Principiul încrederii reciproce: interdicția, în principiu, de a adapta hotărârea de condamnare | 8 |
| 4.3. | Hotărâri ulterioare: diferențe în executarea pedepsei..... | 8 |
| 4.4. | Obligația de a accepta un transfer, cu excepția cazului în care există motive de refuz | 9 |
| 4.5. | Termene | 10 |
| 4.6. | Legătura dintre deciziile-cadru și Decizia-cadru privind mandatul european de arestare | 10 |
| 4.7. | Declarații privind dispozițiile tranzitorii | 11 |
| 5. | Un nou cadru juridic pentru asigurarea faptului că legislația din al treilea pilon este aplicată în practică..... | 11 |
| 6. | Concluzii | 12 |

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind transpunerea de către statele membre a deciziilor-cadru 2008/909/JAI, 2008/947/JAI și 2009/829/JAI privind recunoașterea reciprocă în cazul hotărârilor judecătorești în materie penală care impun pedepse sau măsuri privative de libertate, în cazul deciziilor de probațiune și al sancțiunilor alternative și în cazul măsurilor de supraveghere judiciară ca alternativă la arestarea preventivă

1. INTRODUCERE

Într-un spațiu european comun de justiție bazat pe încredere reciprocă, UE a luat măsuri pentru a se asigura că nerezidenții care fac obiectul procedurilor penale beneficiază de același tratament ca și rezidenții. Acest lucru este deosebit de semnificativ dat fiind numărul important de cetățeni ai UE care se află în închisori în alte state membre.

În acest spirit, UE a adoptat în 2008 și în 2009 trei decizii-cadru complementare ale căror termene de transpunere au expirat:

- Decizia-cadru 2008/909/JAI a Consiliului¹ privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești în materie penală care impun pedepse sau măsuri privative de libertate (Decizia-cadru privind *transferul deținuților*) trebuia transpusă până la data de 5 decembrie 2011. Pe de o parte, aceasta permite unui stat membru să execute o pedeapsă cu închisoarea pronunțată într-un alt stat membru împotriva unei persoane care rămâne în primul stat membru. Pe de altă parte, decizia stabilește un sistem de transfer al deținuților condamnați în statul membru al cărui cetățeni sunt sau unde își au reședința obișnuită (sau în alt stat membru cu care au legături strânse) pentru executarea pedepsei cu închisoarea.
- Decizia-cadru 2008/947/JAI a Consiliului² privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești și al deciziilor de probațiune în vederea supravegherii măsurilor de probațiune și a sancțiunilor alternative (Decizia-cadru privind *măsurile de probațiune și sancțiunile alternative*) trebuia transpusă până la data de 6 decembrie 2011. Aceasta se aplică mai multor alternative la detenție și măsurilor care facilitează eliberarea înainte de termen (cum ar fi obligația de a nu intra în anumite localități, de a presta activități în folosul comunității sau ordinele legate de reședință, de formare sau de activitățile profesionale). Hotărârea privind probațiunea sau o altă sancțiune alternativă poate fi executată în alt stat membru, atât timp cât persoana își dă consimțământul în acest sens.
- Decizia-cadru 2009/829/JAI a Consiliului³ privind aplicarea, între statele membre ale Uniunii Europene, a principiului recunoașterii reciproce în materia deciziilor privind măsurile de supraveghere judiciară ca alternativă la arestarea preventivă (Decizia-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară*) trebuia transpusă până la data de 1 decembrie 2012. Aceasta se referă la eliberarea provizorie în faza precontencioasă și va permite transferarea unei măsuri de

¹ Decizia-cadru 2008/909/JAI a Consiliului din 27 noiembrie 2008 (JO L 327, 5.12.2008, p. 27).

² Decizia-cadru 2008/947/JAI a Consiliului adoptată la 27 noiembrie 2008 (JO L 337, 16.12.2008, p. 102).

³ Decizia-cadru 2009/829/JAI a Consiliului adoptată la 23 octombrie 2009 (JO L 294, 11.11.2009, p. 20).

supraveghere neprivativă de libertate (de exemplu, obligația de a rămâne într-un anumit loc sau obligația de a se prezenta la date stabilite în fața unei anumite autorități) din statul membru în care persoana nerezidentă este suspectată de comiterea unei infracțiuni în statul membru în care își are reședința obișnuită. Acest lucru va permite ca, în loc să fie plasată în arest preventiv, persoana suspectată să facă obiectul unei măsuri de supraveghere în statul membru de origine până când începe procesul în alt stat membru.

Evaluarea numeroaselor răspunsuri la Cartea verde a Comisiei din iunie 2011 privind aplicarea legislației UE referitoare la detenție în cadrul justiției penale⁴ a arătat că transpunerea corectă și la timp a acestor decizii-cadru ar trebui să aibă o prioritate absolută.

Scopul prezentului raport este, prin urmare, dublu: în primul rând, evaluarea stadiului transpunerii deciziilor-cadru în contextul prerogativelor Comisiei de a iniția proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor începând cu data de 1 decembrie 2014⁵ și, în al doilea rând, efectuarea unei evaluări preliminare a legilor naționale de transpunere primite deja de Comisie.

2. CONTEXTUL DECIZIILOR-CADRU: UN PACHET LEGISLATIV COERENT ȘI COMPLEMENTAR

În fiecare an, zeci de mii de cetățeni ai UE sunt învinuiți de săvârșirea unor infracțiuni sau condamnați în alt stat membru al Uniunii Europene. Adesea, instanțele penale ordonă reținerea nerezidenților deoarece există temerea că aceștia nu se vor întoarce pentru a lua parte la proces. Într-o situație similară, o persoană suspectată rezidentă în țara respectivă ar beneficia, de multe ori, de o măsură de supraveghere judiciară mai puțin coercitivă, cum ar fi prezentarea la un post de poliție sau interdicția de a călători.

Deciziile-cadru trebuie să fie considerate drept un pachet legislativ coerent și complementar care abordează problema detenției cetățenilor UE în alte state membre și care are potențialul de a conduce la o reducere a măsurilor de arest preventiv sau la facilitarea reintegrării sociale a deținuților în context transfrontalier. În realitate, există legături operaționale între cele trei decizii-cadru, dar și între acestea și Decizia-cadru privind mandatul european de arestare⁶.

Transpunerea corespunzătoare a Deciziei-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară* de către toate statele membre va permite persoanelor suspecte care fac obiectul unui mandat european de arestare să revină neîntârziat în țara lor de reședință până la începerea procesului în alt stat membru. Se vor evita astfel perioade lungi de arest preventiv într-o țară străină ca urmare a executării unui mandat european de arestare, înainte de desfășurarea efectivă a procesului. În plus, transpunerea corespunzătoare a Deciziei-cadru privind *măsurile de probațiune și sancțiunile alternative* va încuraja impunerea de către instanțe a unor sancțiuni alternative - care urmează să fie executate în străinătate - în locul pedepselor cu

⁴ COM(2011) 327 final: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁵ Data expirării perioadei de tranziție în conformitate cu Protocolul nr. 36 la Tratatul de la Lisabona (a se vedea secțiunea 5).

⁶ Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre (Decizia-cadru privind *mandatul european de arestare*), JO L 190, 18.7.2002, p. 1.

închisoarea, având garanția că persoana în cauză va fi supravegheată în mod corespunzător în alt stat membru.

Există, de asemenea, o legătură între Decizia-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară* și Decizia-cadru privind *măsurile de probațiune și sancțiunile alternative*. Într-adevăr, după ce persoana învinuită a fost deja trimisă înapoi în temeiul Deciziei-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară* în etapa premergătoare procesului și a demonstrat că respectă condițiile impuse în etapa preprocesuală, instanța va fi în mod natural mai înclinată să impună, în etapa postprocesuală, o sancțiune alternativă (în loc de închisoare) care să poată fi executată în străinătate.

În plus, articolul 25 din Decizia-cadru privind *transferul deținuților* se referă la executarea sentințelor ca urmare a unui mandat european de arestare. Această dispoziție, coroborată cu articolul 4 alineatul (6) și cu articolul 5 alineatul (3) din Decizia-cadru privind *mandatul european de arestare*, permite unui stat membru să refuze să predea cetățenii, rezidenții sau persoanele care locuiesc în acel stat membru, în cazul în care respectivul stat membru se angajează să asigure executarea pedepsei cu închisoarea în conformitate cu Decizia-cadru privind *transferul deținuților*.

Utilizarea deplină a potențialului acestui pachet legislativ necesită transpunerea corectă a deciziilor-cadru în legislația națională.

3. STADIUL TRANSPUNERII ȘI CONSECINȚELE NETRANSPUNERII

La momentul redactării prezentului raport, un număr de 10, 14 și, respectiv, 16 state membre nu transpuseseră încă deciziile-cadru, la peste 2 ani și, respectiv, la peste 1 an de la expirarea termenului de transpunere. Comisia a primit notificări privind legile naționale de transpunere doar din partea următoarelor state membre:

- în ceea ce privește Decizia-cadru privind *transferul deținuților*: din partea **DK, FI, IT, LU și UK**, în termenul de transpunere, și din partea **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SI și SK**, după expirarea acestui termen.
- în ceea ce privește Decizia-cadru privind *măsurile de probațiune și sancțiunile alternative*: din partea **DK și FI**, în termenul de transpunere, și din partea **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SI și SK**, după expirarea acestui termen.
- în ceea ce privește Decizia-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară*: din partea **DK, FI, LV și PL**, în termenul de transpunere, și din partea **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SI și SK**, după expirarea acestui termen.

Nu s-au primit notificări din partea următoarelor state membre⁷:

- în ceea ce privește Decizia-cadru privind *transferul deținuților*: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT și SE**.
- în ceea ce privește Decizia-cadru privind *măsurile de probațiune și sancțiunile alternative*: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE și UK**.

⁷

Anumite state membre au informat Comisia cu privire la procesul de pregătire a legislației relevante la nivel național. Cu toate acestea, niciunul dintre aceste state membre nu a adoptat legislația și nu a notificat Comisia înainte de luna decembrie 2013.

- în ceea ce privește Decizia-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară*: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE și UK.**

În anexa la documentul de lucru al serviciilor Comisiei se află un tabel privind stadiul transpunerii deciziilor-cadru, alături de un tabel privind declarațiile făcute de statele membre în acest context.

Deciziile-cadru trebuie să fie transpuse de statele membre la fel ca orice alt element al acquis-ului UE. Prin natura lor, deciziile-cadru sunt obligatorii pentru statele membre în ceea ce privește rezultatul care trebuie obținut, dar se lasă la latitudinea autorităților naționale alegerea formei și a metodei de transpunere. Deciziile-cadru nu au un efect direct. Cu toate acestea, principiul interpretării conforme este obligatoriu în legătură cu deciziile-cadru adoptate în contextul titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană⁸.

Netranspunerea deciziilor-cadru de către unele state membre este foarte problematică întrucât acele state membre care au transpus în mod corespunzător deciziile-cadru nu pot beneficia de dispozițiile privind cooperarea în relațiile lor cu acele state membre care nu le-au transpus la timp. Într-adevăr, principiul recunoașterii reciproce, care este piatra de temelie a spațiului de justiție, necesită o transpunere reciprocă; respectarea acestui principiu nu poate fi asigurată dacă instrumentele legislative nu sunt transpuse în mod corect în cele două state membre în cauză. Ca urmare, atunci când cooperează cu un stat membru care nu a transpus deciziile-cadru la timp, chiar și acele state membre care au făcut acest lucru vor trebui să continue să aplice convențiile corespunzătoare ale Consiliului Europei, atunci când transferă deținuți sau execută hotărâri pronunțate în alte state membre.

4. EVALUARE PRELIMINARĂ A LEGILOR DE TRANSPUNERE PRIMITE

În cursul reuniunilor la nivel de experți din statele membre, a devenit clar că anumite aspecte și dispoziții legislative necesită o atenție sporită. Această concluzie a fost confirmată și de o analiză preliminară a legilor de transpunere ale statelor membre primite deja de Comisie.

Prin urmare, prezentul raport se concentrează pe articolele care constituie partea principală a deciziilor-cadru, prin prisma obiectivelor acestora. Întrucât prezentul raport se referă la cele trei decizii-cadru, articolele sunt grupate pe domenii.

Întrucât aceasta este o evaluare preliminară, este prea devreme să se tragă concluzii generale cu privire la calitatea transpunerii. Aceasta se datorează, de asemenea, faptului că multe state membre nu și-au respectat încă obligația de a transpune deciziile-cadru.

În plus, până în prezent, statele membre au dobândit puțină experiență practică în aplicarea deciziilor-cadru. La momentul redactării prezentului raport, Comisia primise un număr limitat de informații orientative privind aplicarea practică a deciziilor-cadru, din partea unui număr de trei state membre (BE, FI și NL). Numărul redus de cifre disponibile arată că Decizia-cadru privind *transferul deținuților* este deja utilizată, în timp ce nu s-au efectuat încă transferuri în temeiul Deciziei-cadru privind *măsurile de probațiune și sancțiunile alternative* sau în temeiul Deciziei-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară*.

⁸

A se vedea hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 16 iunie 2005, cauza C-105/03, Pupino.

Ar trebui subliniate eforturile depuse de statele membre care au transpus deciziile-cadru la timp, iar observațiile privind aceste state membre ar trebui înțelese din perspectiva abordării Comisiei de a oferi asistență în procesul de transpunere.

4.1. Rolul persoanei vizate în procesul de transfer

(Articolul 6 din Decizia-cadru privind transferul deținuților, articolul 5 din Decizia-cadru privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative și articolul 9 din Decizia-cadru privind ordinul european de supraveghere judiciară)

Din cauza importanței reabilitării sociale ca principiu călăuzitor al deciziilor-cadru, în legislația de transpunere a statelor membre trebuie să se prevadă că persoana vizată este consultată în mod adecvat în ceea ce privește deciziile de transfer.

Cu toate acestea, articolul 6 din Decizia-cadru privind *transferul deținuților* prevede posibilitatea efectuării transferului fără acordul persoanei condamnate, în anumite condiții. Întrucât aceasta este o noutate în comparație cu Convenția Consiliului Europei din 1983⁹, este important ca statele membre să transpună corect această dispoziție. Legile de transpunere ar trebui să prevadă posibilitatea efectuării unui transfer al persoanei condamnate fără consimțământul acesteia numai în cele trei situații limitativ prevăzute la articolul respectiv din decizia-cadru. Ar trebui prevăzute cel puțin dispoziții privind luarea în considerare a opiniei persoanei condamnate (în cazul în care aceasta se află încă în statul emitent), furnizarea de informații persoanei condamnate, consultarea dintre autoritățile competente și posibilitatea ca autoritățile statului executant să prezinte un aviz motivat.

Dintr-o analiză preliminară a legilor de transpunere ale statelor membre rezultă că nu se prevede întotdeauna în mod expres faptul că persoana ar trebui să fie notificată și că acesteia ar trebui să i se dea posibilitatea să își exprime opinia, de care trebuie să se țină seama.

În conformitate cu Decizia-cadru privind *măsurile de probațiune și sancțiunile alternative*, consimțământul persoanei condamnate este necesar întotdeauna, cu excepția cazului în care persoana a revenit în statul de executare, caz în care consimțământul este implicit. Acest lucru este important deoarece această decizie-cadru nu poate fi utilizată împotriva voinței persoanei în cauză. Motivul este că această decizie-cadru se aplică numai în cazul în care persoana a fost deja eliberată în statul emitent, intenționează să se întoarcă ca persoană liberă în țara sa de origine și este pregătită să coopereze cu autoritățile de supraveghere. Același lucru este valabil și în cazul Deciziei-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară*, care se referă la etapa preprocesuală în cazul în care persoana respectivă este încă prezumată nevinovată.

Comisia va evalua dacă legile de transpunere ale statelor membre prevăd în mod corect o procedură eficientă prin care se acordă un rol persoanei condamnate în procesul de transfer.

⁹

În protocolul adițional din 1997 la această convenție se prevedea deja transferul deținuților fără consimțământul acestora, într-un număr limitat de situații. Cu toate acestea, protocolul sus-menționat nu a fost ratificat de către toate statele membre.

4.2. Principiul încrederii reciproce: interdicția, în principiu, de a adapta hotărârea de condamnare

(Articolul 8 din Decizia-cadru privind transferul deținuților, articolul 9 din Decizia-cadru privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative și articolul 13 din Decizia-cadru privind ordinul european de supraveghere judiciară)

Este important să se găsească un echilibru corect între pedeapsa impusă inițial și tradițiile juridice ale statelor membre, astfel încât să nu se nască conflicte care ar putea afecta negativ funcționarea deciziilor-cadru. Întrucât deciziile-cadru se bazează pe încrederea reciprocă în sistemele juridice ale statelor membre, hotărârea instanței din statul emitent ar trebui să fie respectată și, în principiu, nu ar trebui să existe nicio revizuire sau adaptare a acesteia. Pedeapsa poate fi adaptată numai în cazul în care durata sau natura sa nu este compatibilă cu dreptul intern al statului de executare (cum ar fi o pedeapsă maximă legală). Cu toate acestea, pedeapsa adaptată trebuie să corespundă, cât mai îndeaproape posibil, pedepsei pronunțate în statul emitent. Adaptarea nu poate să agraveze pedeapsa pronunțată în statul emitent în ceea ce privește natura sau durata acesteia.

Unele state membre au extins posibilitățile de adaptare prin adăugarea unor condiții suplimentare (PL, LV). Statul de executare dobândește astfel posibilitatea de a evalua dacă pedeapsa impusă în statul emitent corespunde pedepsei care ar fi fost impusă în mod normal pentru această infracțiune în statul de executare. Acest lucru contravine obiectivelor și spiritului deciziei-cadru.

Cu privire la pedepsele neprivative de libertate, Decizia-cadru privind *măsurile de probațiune și sancțiunile alternative* asigură faptul că o sancțiune alternativă poate fi transferată, chiar dacă acest tip de sancțiune nu ar fi impusă pentru o infracțiune similară în statul membru de executare. În plus, întrucât statele membre trebuie să prevadă cel puțin măsurile de probațiune și sancțiunile alternative menționate la articolul 4 alineatul (1) din această decizie-cadru, un efect secundar pozitiv va fi promovarea și apropierea sancțiunilor alternative detenției în diferitele state membre. O evaluare preliminară a legislației arată că unele state membre nu au transpus toate măsurile obligatorii (BG, PL).

Același lucru este valabil și în cazul Deciziei-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară* în temeiul căreia statele membre trebuie să prevadă cel puțin cele șase măsuri obligatorii, după cum se prevede la articolul 8 alineatul (1). HU permite transferul doar în cazul a trei măsuri de supraveghere judiciară.

4.3. Hotărâri ulterioare: diferențe în executarea pedepsei

(Articolul 17 din Decizia-cadru privind transferul deținuților, articolul 14 din Decizia-cadru privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative și articolul 18 din Decizia-cadru privind ordinul european de supraveghere judiciară)

Perioada pe care persoana condamnată o va petrece efectiv în închisoare va depinde în mare măsură de dispozițiile privind eliberarea înainte de termen și condiționată în statul de executare. Diferențele dintre statele membre sunt considerabile în această privință: în unele state membre, persoana condamnată este eliberată după executarea a două treimi din pedeapsă, în timp ce în alte state membre după executarea unei treimi din pedeapsă.

Articolul 17 din Decizia-cadru privind *transferul deținuților* prevede ca executarea unei pedepse, inclusiv condițiile pentru eliberarea înainte de termen și condiționată, să fie reglementată de legislația statului de executare. Cu toate acestea, statul

membru respectiv trebuie să informeze, la cerere, statul membru care a pronunțat inițial pedeapsa în legătură cu normele în vigoare în statul de executare privind eliberarea înainte de termen și condiționată. În cazul în care în statul emitent există temeri în sensul că transferul ar duce, din perspectiva sa, la o eliberare prematură, acesta poate decide să nu transfere persoana în cauză și să retragă certificatul. Prin urmare, este important ca statele membre să transpună în mod corect această obligație de informare la cerere și înainte de transferul și de executarea pedepsei, ceea ce nu este cazul în legile de transpunere ale unor state membre.

Comisia va încuraja schimbul de informații privind eliberarea înainte de termen și condiționată prin baze de date în cooperare cu statele membre și cu părțile interesate.

4.4. Obligația de a accepta un transfer, cu excepția cazului în care există motive de refuz

(Articolul 9 din Decizia-cadru privind transferul deținuților, articolul 11 din Decizia-cadru privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative și articolul 15 din Decizia-cadru privind ordinul european de supraveghere judiciară)

Una dintre noutățile aduse de deciziile-cadru este că impun, în principiu, obligația de a accepta cererile de transfer. Aceasta derivă din principiul recunoașterii reciproce, pe care se bazează deciziile-cadru, și se reflectă în acea dispoziție comună a deciziilor-cadru potrivit căreia statul de executare trebuie să recunoască o hotărâre judecătorească ce i-a fost transmisă de statul emitent. Transferurile pot fi refuzate doar în situații limitate, în special în cazul în care se aplică motivele de refuz menționate în diferitele decizii-cadru. Dimpotrivă, nu există nicio obligație pentru statul emitent de a transmite o hotărâre judecătorească [a se vedea articolul 4 alineatul (5) din Decizia-cadru privind *transferul deținuților*].

O analiză preliminară a legilor de transpunere în statele membre arată că există diferențe semnificative în transpunerea motivelor de refuz. Unele state membre nu au transpus toate motivele de refuz, astfel cum sunt prevăzute în deciziile-cadru (HU, LU, NL, DK, LV), iar altele au adăugat motive suplimentare (AT, BE, DK). Unele state membre au transpus în mod corect motivele de refuz cu titlu facultativ pentru autoritatea competentă (FI, LV, BG), în timp ce altele le-au transpus ca fiind obligatorii (AT, IT, MT, SK), iar în alte state membre, rezultatul final al transpunerii constă într-o soluție mixtă de motive obligatorii și opționale (BE, DK, HU, LU, NL și PL).

Transpunerea unor motive suplimentare de refuz și conferirea unui caracter obligatoriu acestora par în contradicție atât cu litera, cât și cu spiritul deciziilor-cadru.

În legătură cu caracterul opțional al aplicării motivelor de refuz de către autoritățile competente care vor lua decizia privind recunoașterea și executarea, textul deciziilor-cadru prevede în mod clar că autoritatea competentă „poate” refuza recunoașterea hotărârii judecătorești și executarea pedepsei dacă se aplică motivele de refuz. Această formulare indică faptul că autoritatea competentă ar trebui să aibă libertatea de a decide, de la caz la caz, dacă să invoce sau nu un motiv de refuz, ținând seama de aspectul reabilitării sociale care stă la baza tuturor celor trei decizii-cadru. Motivele de refuz ar trebui, prin urmare, să fie transpuse ca fiind facultative pentru autoritatea competentă.

Această abordare este în spiritul deciziilor-cadru, care prevăd că transferul trebuie să consolideze perspectivele de reabilitare socială și poate avea loc la cererea expresă a persoanei acuzate sau condamnate. Într-un astfel de caz, o obligație de a refuza transferul întrucât unul dintre motivele de refuz nu se aplică nu ar fi, în mod normal, în interesul persoanei condamnate.

4.5. Termene

(Articolul 12 din Decizia-cadru privind transferul deținuților, articolul 12 din Decizia-cadru privind măsurile de probațiune și sancțiunile alternative și articolul 12 din Decizia-cadru privind ordinul european de supraveghere judiciară)

Deciziile-cadru stabilesc un nou sistem, simplificat și mai eficient, de transferare a pedepselor, menit să faciliteze și să accelereze cooperarea judiciară. În acest sens, ele prevăd termenele în care transferul trebuie efectuat.

Termenele ar trebui transpuse de statele membre astfel încât, ca regulă generală, hotărârea definitivă, inclusiv în căile de atac, să fie pronunțată în termenul stabilit. Termenul poate fi depășit numai în circumstanțe excepționale.

Deși se admite în mod unanim că toate statele membre ar trebui să se asigure că persoanele condamnate își pot exercita drepturile conferite de lege și pot dispune de căi de atac în conformitate cu legislația lor națională, AT, HU și LV nu au prevăzut în legea/legislația de transpunere un termen maxim pentru pronunțarea hotărârilor de soluționare a contestării procedurilor de transfer.

Statele membre ar trebui să asigure echilibrul dintre integrarea căilor de atac în sistemul lor și importanța respectării termenelor prevăzute de deciziile-cadru¹⁰.

4.6. Legătura dintre deciziile-cadru și Decizia-cadru privind mandatul european de arestare

(articolul 25 din Decizia-cadru privind transferul deținuților și articolul 21 din Decizia-cadru privind ordinul european de supraveghere judiciară)

Articolul 25 din Decizia-cadru privind *transferul deținuților*, coroborat cu articolul 4 alineatul (6) și cu articolul 5 alineatul (3) din Decizia-cadru privind *mandatul european de arestare*, permite unui stat membru să refuze predarea unei persoane care face obiectul unui mandat european de arestare (sau să permită o predare cu condiția ca persoana să fie returnată în statul membru respectiv) atunci când persoana căutată este cetățean sau rezident al acelui stat ori locuiește în acel stat membru, în cazul în care respectivul stat membru se angajează să execute pedeapsa cu închisoarea în conformitate cu Decizia-cadru privind *transferul deținuților*.

Unele state membre nu au indicat în legea lor de transpunere că dispozițiile lor interne de transpunere a Deciziei-cadru privind *transferul deținuților* ar trebui să se aplice în situațiile de mai sus (DK, HU, LU, LV, MT și SK). AT prevede această posibilitate doar în cazul în care cererea de predare se referă la cetățenii proprii. În loc să respecte obligația de a executa pedeapsa astfel cum a fost impusă în statul emitent, NL și-a rezervat dreptul de a efectua o evaluare a compatibilității pedepsei cu închisoarea prevăzute cu cea care ar fi fost aplicată în Țările de Jos pentru infracțiunea în cauză. Acest lucru pare să fie contrar literei și spiritului acestor decizii-cadru.

¹⁰

A se vedea hotărârea Curții de Justiție a UE, 30 mai 2013, cauza C-168/13 PPU, Jeremy F./Premier ministre.

Articolul 21 din Decizia-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară* prevede posibilitatea emiterii unui mandat european de arestare pentru a readuce persoana, atunci când aceasta trebuie să compară în fața instanței sau în cazul în care are obligația de a se întoarce deoarece nu îndeplinește condițiile impuse de ordinul european de supraveghere judiciară. Nu toate statele membre au transpus articolul 21 (HU, LV și PL).

Acest lucru este regretabil, având în vedere faptul că, prin natura sa, un ordin european de supraveghere judiciară ar fi foarte util pentru a permite persoanelor care vor face obiectul unui proces pentru fapte relativ minore să se întoarcă în țara lor până la începerea procesului. Ca recunoaștere a acestui fapt, articolul 21 din Decizia-cadru privind *ordinul european de supraveghere judiciară* suprimă în mod expres cerința care se aplică în mod normal unui mandat european de arestare, și anume ca infracțiunea pentru care este emis mandatul european de arestare să fie pasibilă de o pedeapsă privativă de libertate cu o durată maximă este de cel puțin douăsprezece luni¹¹.

4.7. Declarații privind dispozițiile tranzitorii

(Articolul 28 Decizia-cadru privind transferul deținuților)

Articolul 28 din Decizia-cadru privind *transferul deținuților* permite statelor membre să facă o declarație, la adoptarea deciziei-cadru, prin care să indice faptul că, în ceea ce privește hotărârile judecătorești definitive pronunțate înainte de o anumită dată (care nu poate depăși termenul de 5 decembrie 2011), acestea vor continua să aplice instrumentele juridice existente privind transferul persoanelor condamnate. Data adoptării acestei decizii-cadru a fost 27 noiembrie 2008.

Din informațiile trimise Comisiei reiese că patru state membre (IE, MT, NL și PL) au făcut astfel de declarații. Cu toate acestea, conform celor mai recente informații primite de Comisie, IE, MT și PL au depășit data adoptării acestei decizii-cadru, și anume, 27 noiembrie 2008. În opinia Comisiei, aceste declarații nu sunt valabile, iar statele membre în cauză ar trebui să elimine fără întârziere aceste termene din legislația lor de transpunere existentă sau propusă.

5. UN NOU CADRU JURIDIC PENTRU ASIGURAREA FAPTULUI CĂ LEGISLAȚIA DIN AL TREILEA PILON ESTE APLICATĂ ÎN PRACTICĂ

Deciziile-cadru care au fost adoptate în cadrul așa-numitului „al treilea pilon” au fost convenite în unanimitate de către toate statele membre, care s-au angajat să le pună în aplicare înainte de expirarea datei de transpunere.

În consecință, statele membre au creat o ordine juridică obligatorie, ca și în alte domenii ale legislației UE, chiar dacă nu este disponibil niciun mecanism coercitiv până la expirarea perioadei de tranziție, în conformitate cu Protocolul nr. 36 la Tratatul de la Lisabona.

Se admite în mod unanim că forța executorie a legislației UE, care include măsurile adoptate în cadrul celui de al treilea pilon, nu poate varia de la un stat membru la altul în funcție de nivelul de transpunere în ordinea juridică națională fără a pune în pericol realizarea unei cooperări judiciare efective.

¹¹ A se vedea articolul 2 alineatul (1) din Decizia-cadru privind *mandatul european de arestare*.

De la 1 decembrie 2014, Curtea de Justiție a UE va fi pe deplin competentă, inclusiv în ceea ce privește hotărârile preliminare privind interpretarea legislației, în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală. Comisia și statele membre vor avea dreptul de a iniția acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva acelor state membre care nu au pus în aplicare sau au pus în aplicare în mod incorect legislația UE.

Aceste posibilități noi vor fi deosebit de relevante pentru cele mai importante acte legislative adoptate înainte de Tratatul de la Lisabona în domeniul justiției penale, categorie din care Comisia consideră că fac parte cele trei decizii-cadru.

6. CONCLUZII

Deși se recunosc eforturile depuse de unele state membre până în prezent, gradul de transpunere a acestor trei acte legislative importante este departe de a fi satisfăcător.

Obiectivul creării unui spațiu de libertate, securitate și justiție pentru toți cetățenii UE, definit la articolul 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, nu poate fi atins dacă statele membre nu transpun corect instrumentele asupra cărora au convenit.

Transpunerea parțială și incompletă a deciziilor-cadru împiedică aplicarea principiului recunoașterii reciproce în materia justiției penale. În plus, aceasta încalcă așteptările legitime ale cetățenilor UE, întrucât aceștia pierd un instrument valoros de reducere a impactului negativ asupra vieții lor în cazul în care sunt suspectați sau acuzați în alt stat membru, în special acei cetățeni care fac obiectul unui mandat european de arestare în faza preprocesuală. În același timp, nu poate fi îndeplinit obiectivul deciziilor-cadru, și anume acela de a garanta faptul că justiția este înfăptuită, sporind totodată șansele de reabilitare socială a persoanei suspectate sau învinuite.

În cele din urmă, transpunerea cu întârziere este regretabilă, întrucât deciziile-cadru au potențialul de a conduce la o reducere a pedepselor cu închisoarea impuse de instanțe în sarcina nerezidenților. Acest lucru ar putea conduce nu numai la reducerea supraaglomerării din închisori și, prin urmare, la îmbunătățirea condițiilor de detenție, ci și - în consecință - ar permite efectuarea unor economii semnificative în bugetele alocate de statele membre pentru închisori.

Ținând seama de faptul că, începând cu data de 1 decembrie 2014, Comisia își va putea exercita competența de a iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, este extrem de important ca toate statele membre să analizeze prezentul raport și să transmită Comisiei toate informațiile relevante, pentru a-și îndeplini obligațiile care le revin în temeiul tratatului. În plus, Comisia încurajează acele state membre care au semnalat că pregătesc legislația în domeniu, să adopte și să notifice cât mai repede aceste măsuri naționale. Comisia cere imperativ tuturor statelor membre care nu au acționat încă în acest sens să ia rapid toate măsurile necesare în vederea transunerii cât mai complete a deciziilor-cadru. În plus, Comisia invită acele state membre care au transpus incorect deciziile-cadru să revizuiască și să își alinieze legislația națională de transpunere la dispozițiile deciziilor-cadru.