

Bruxelles, 27 mai 2019
(OR. en)

9728/19

JAI 590
CATS 82
COPEN 238
EUROJUST 107
EJN 50

NOTĂ

Sursă:	Președinția
Destinatar:	Consiliul
Nr. doc. ant.:	9317/19
Subiect:	Calea de urmat în domeniul recunoașterii reciproce în materie penală - Dezbateri de orientare

În cadrul președinției austriece, Consiliul a adoptat Concluzii privind „Promovarea recunoașterii reciproce prin sporirea încrederii reciproce” (JO C 449, 13.12.2018, p. 6).

Continuând lucrările pe această bază, președinția română a realizat o evaluare a actualului cadru juridic al UE în domeniul cooperării judiciare în materie penală, pentru a aprecia ce a fost obținut până în prezent, a evalua dacă există deficiențe sau lacune și a analiza modalitatea de abordare a acestora în mod eficace.

În acest scop, președinția a publicat un document de dezbateri (documentul 6286/19) și a purtat discuții în cadrul Grupului de lucru COPEN și al CATS.

Raportul întocmit de președinție pe baza contribuțiilor colectate figurează în anexă.

Subliniem că acesta este un raport al președinției și, în consecință, el reflectă opiniile președinției. Cu toate acestea, în urma discuțiilor cu statele membre, cel mai recent în cadrul reuniunii CATS din 13 mai 2019, președinția este încrezătoare că prezentul raport este sprijinit de o mare majoritate a statelor membre. De remarcat, în continuare, că pozițiile minoritare sunt de asemenea reflectate.

Trebuie menționat faptul că, după reuniunea Coreperului din 22 mai 2019, în cadrul căreia statele membre au convenit să prezinte Consiliului raportul președinției, textului i-au fost aduse modificări lingvistice minore.

Consiliul (Justiție și Afaceri Interne) este invitat să desfășoare o dezbatere de orientare, ținând seama de prezentul raport, în cadrul reuniunii sale din 6-7 iunie 2019.

**Raportul președinției privind calea de urmat în domeniul recunoașterii reciproce a
hotărârilor judecătorești în materie penală**

I. Introducere

• **Context**

Cooperarea judiciară în materie penală în Uniunea Europeană s-a dezvoltat considerabil de la decizia Consiliului European de la Tampere (1999) potrivit căreia recunoașterea reciprocă ar trebui să devină piatra de temelie a unei astfel de cooperări.

În prezent, UE dispune de un cadru juridic cuprinzător în domeniul cooperării judiciare în materie penală, bazat pe valori comune privind statul de drept și drepturile fundamentale. Instrumentele bazate pe principiul recunoașterii reciproce constituie elementul central al acestui cadru.

Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre rămâne unul dintre cele mai eficiente instrumente juridice în acest domeniu. Există, de asemenea, diverse alte instrumente juridice, dintre care unele sunt utilizate relativ frecvent (de exemplu, Decizia-cadru 2008/909/JAI privind pedepsele privative de libertate), în timp ce altele sunt utilizate mai puțin frecvent (cum ar fi Decizia-cadru 2008/947/JAI privind măsurile de probațiune și Decizia-cadru 2009/829/JAI privind măsurile de supraveghere).

Directiva 2014/41/UE privind ordinul european de anchetă în materie penală înlocuiește asistența judiciară reciprocă convențională cu un mecanism de cooperare bazat pe recunoașterea reciprocă în ceea ce privește, în special, obținerea de probe. Regulamentul (UE) 2018/1805 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare și noua propunere de regulament privind ordinele europene de divulgare și de păstrare a probelor electronice în materie penală vor completa în continuare instrumentele UE de recunoaștere reciprocă pentru cooperarea judiciară în materie penală.

- **Obiectivul raportului**

Momentul pare oportun pentru o evaluare a actualului cadru juridic al UE în domeniul cooperării judiciare în materie penală, pentru a aprecia ce a fost obținut până în prezent, pentru a evalua dacă există deficiențe sau lacune și pentru a analiza modalitatea de abordare a acestora în mod eficace.

În cadrul precedentei președinții (austriece), Consiliul s-a axat pe încrederea reciprocă drept condiție pentru recunoașterea reciprocă și pe aspectele legate de aceasta. În acest scop, la 7 decembrie 2018, Consiliul a adoptat Concluzii privind „Promovarea recunoașterii reciproce prin sporirea încrederii reciproce” (JO C 449, 13.12.2018, p. 6).

În cadrul reuniunii informale a miniștrilor justiției și afacerilor interne de la București, care a avut loc la 7 și 8 februarie 2019, miniștrii au discutat mai multe aspecte privind viitorul cooperării judiciare în materie penală în cadrul spațiului judiciar comun al Uniunii Europene.

Pentru a continua discuțiile pe această temă, președinția a publicat la 11 februarie 2019 un document de dezbatere privind „calea de urmat în domeniul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești în materie penală, răspunzând nevoii de a evita impunitatea și de a respecta garanțiile procedurale” (documentul 6286/19).

Multe delegații au răspuns pozitiv la întrebările formulate de președinție în documentul de dezbatere și au furnizat contribuții foarte valoroase și idei interesante, care ar putea deschide calea unor viitoare evoluții în acest domeniu.

Răspunsurile scrise furnizate de Austria, Bulgaria, Croația, Cehia, Estonia, Finlanda, Franța, Grecia, Germania, Ungaria, Letonia, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, Republica Slovacă, Slovenia și Suedia au fost compilate în documentul WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2.

Pe baza răspunsurilor scrise, președinția a prezentat la 12 martie 2019 un document suplimentar intitulat „Calea de urmat în domeniul recunoașterii reciproce în materie penală – schimb de opinii pe baza unei note din partea președinției” (documentul 6999/19), care a constituit baza discuțiilor din cadrul reuniunii COPEN din 18 martie 2019.

Scopul președinției a fost de a avea o perspectivă transversală, concentrându-se pe patru teme de discuție care sunt interconectate cu aplicarea instrumentelor de recunoaștere reciprocă și cu principiul încrederii reciproce:

- a) provocările întâmpinate în aplicarea criteriilor stabilite în Hotărârea Aranyosi sau în aplicarea motivelor de nerecunoaștere din instrumentele de recunoaștere reciprocă;
- b) formarea și orientările privind instrumentele de recunoaștere reciprocă;
- c) identificarea lacunelor în aplicarea instrumentelor de recunoaștere reciprocă și posibile soluții pentru eliminarea acestor lacune;
- d) consolidarea cadrului instituțional care permite buna funcționare a cooperării judiciare în materie penală la nivelul UE și utilizarea pe scară largă a acestui cadru instituțional.

Ar trebui subliniat de la început că raționamentul care stă la baza acestui raport nu a fost de a oferi o perspectivă exhaustivă asupra acestei chestiuni, ci de a se concentra asupra unor aspecte care privesc aplicarea practică a instrumentelor de recunoaștere reciprocă și care sunt relevante, din perspectiva președinției, în contextul evoluțiilor recente la nivelul Uniunii cu privire la cooperarea în materie penală. În plus, raportul nu aduce atingere conținutului celei de a noua runde de evaluări reciproce și niciun element din prezentul raport nu este menit să anticipeze rezultatul respectivei evaluări *inter pares*.

II. Chestiuni pentru reflecție, astfel cum au fost stabilite de președinție

A. Provocările întâmpinate în aplicarea criteriilor stabilite în Hotărârea Aranyosi sau în aplicarea motivelor de nerecunoaștere

Ideea care stă la baza acestui subiect a fost de a solicita opinia statelor membre cu privire la motivele de nerecunoaștere sau alte provocări care apar în aplicarea instrumentelor de recunoaștere reciprocă. Prin urmare, președinția a solicitat punctele de vedere ale statelor membre referitoare la aplicarea practică a motivelor de nerecunoaștere în ceea ce privește instrumentele de recunoaștere reciprocă în general, precum și motivele potențiale de nerecunoaștere în ceea ce privește o încălcare a drepturilor fundamentale în legătură cu ordinele europene de anchetă.

Din răspunsurile oferite de statele membre, se pare că nu au existat cazuri raportate în care a fost invocată o încălcare a drepturilor fundamentale în ceea ce privește executarea unui ordin european de anchetă. În ceea ce privește alte dificultăți care apar în legătură cu motivele de nerecunoaștere, unele delegații au solicitat mai multă claritate privind standardele procedurale minime în ceea ce privește hotărârile pronunțate în lipsă.

Principală problemă care face obiectul dezbaterii în contextul actual al COPEN este problema condițiilor de detenție în contextul executării mandatelor europene de arestare (MEA).

În acest sens, cea mai presantă problemă pentru moment este aplicarea în practică a Hotărârii Aranyosi.

În 2016, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a pronunțat Hotărârea Aranyosi¹.

Interpretarea acestei hotărâri ar putea fi extinsă, de asemenea, la Decizia-cadru 2008/909/JAI² și, de fapt, astfel de situații au fost deja întâlnite în practică în unele state membre.

¹ Cauzele conexe C-404/15 (Aranyosi) și C-659/15 PPU (Căldăraru).

² Concluziile avocatului general Bot în cauzele Aranyosi și Căldăraru, punctul 128.

În urma acestei hotărâri, mai multe alte întrebări au fost supuse atenției CJUE în legătură cu condițiile din închisori. În unele cauze, Curtea și-a pronunțat deja hotărârea (a se vedea, de exemplu, hotărârea în cauza C-220/18 PPU, ML), în timp ce în alte cauze, Curtea încă nu s-a pronunțat (C-128/18 Dorobanțu).

Aceste hotărâri au clarificat criteriile care trebuie să fie luate în considerare de către autoritățile judiciare de executare atunci când decid cu privire la MEA. În opinia președinției, a fost interesant de observat modul în care statele membre interpretează aceste criterii și de a stabili dacă o metodologie comună de lucru/orientări comune ar trebui să fie luată/luate în considerare în viitor în acest domeniu specific.

Contribuțiile statelor membre au fost foarte valoroase și au demonstrat că se așteaptă orientări suplimentare din partea CJUE, în special în Hotărârea Dorobanțu (C-128/18 – încă pendinte).

În conformitate cu Hotărârea Aranyosi, ca regulă generală, condițiile de detenție nu constituie motive de nerezonabilitate sau de neexecutare, dar pot fi motive pentru amânarea executării unui MEA și pot permite neexecutarea doar în ultimă instanță, în cazuri excepționale. De asemenea, hotărârea ar trebui să fie interpretată în mod strict și să se aplice numai în circumstanțe excepționale, de la caz la caz, și nu tuturor MEA în curs. Ar trebui urmată abordarea în două etape propusă de Hotărârea Aranyosi. Problema ridicată în cadrul dezbaterii din cadrul COPEN este cea a modului în care prima etapă, și anume evaluarea deficiențelor generale de către statul de executare, ar trebui aplicată în practică, astfel încât, într-o a doua etapă, cererile individuale să poată fi trimise statului emitent.

În plus, solicitarea de informații suplimentare privind condițiile de detenție și primirea documentației relevante creează întârzieri suplimentare în executarea efectivă a MEA și cauzează nerespectarea termenelor stabilite prin Decizia-cadru 2002/584/JAI.

Desigur, soluția cea mai adecvată pentru a face față acestor provocări legate de interpretarea jurisprudenței recente a CJUE în acest domeniu ar fi eliminarea oricărei posibile încălcări a drepturilor fundamentale, în special în ceea ce privește condițiile din închisori. Întrucât supraaglomerarea este, aparent, una dintre cele mai presante probleme legate de condițiile din închisori, soluționarea acestei probleme ar trebui să fie în primul rând responsabilitatea statului emitent, pentru a restabili încrederea reciprocă puternică a celorlalte state membre. Au fost deja lansate măsuri naționale, fie de natură legislativă, fie de natură politică, în anumite state membre care se confruntă cu probleme în acest domeniu și se înregistrează progrese în acest sens. Din păcate, o problemă atât de complexă necesită strategii adecvate și răspunsuri relevante care necesită, la rândul lor, o perioadă considerabilă de timp și resurse semnificative. Cu toate acestea, se depun diverse eforturi fie de către statele membre individuale, fie prin intermediul unor măsuri la nivel internațional. Printre acestea se numără respectarea acquis-ului substanțial al Consiliului Europei privind tratamentul deținuților și îmbunătățirea condițiilor de detenție. Multe state membre au participat, de asemenea, la conferința organizată de președinția română la Sinaia, în perioada 1-4 aprilie 2019 și la conferința la nivel înalt pe tema „Răspunsurile la supraaglomerarea închisorilor”, organizată de Consiliul Europei și de UE la Strasbourg în perioada 24-25 aprilie 2019.

Prin urmare, având în vedere cele de mai sus, ar fi mai important pe termen scurt să se stabilească criterii comune clare, astfel încât fiecare stat de executare să adreseze aceleași întrebări, iar fiecare stat emitent să ofere același tip de informații, ținând seama de particularitățile sistemului penitenciar din fiecare stat membru implicat. Importanța unor astfel de criterii comune a fost evidențiată de cazurile în care tipul de informații solicitate de statul de executare și trimiterile la standardele existente – fie standardele Consiliului Europei, fie standardele Organizației Națiunilor Unite sau alte tipuri de resurse – invocate în evaluare (hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului, rapoartele Comitetului European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante etc.) diferă considerabil de la un stat membru la altul.

Un număr semnificativ de delegații consideră că problema rămâne deosebit de importantă și că stabilirea unor orientări comune cu caracter neobligatoriu ar putea avea un rezultat pozitiv.

În opinia președinției, trebuie abordate următoarele aspecte:

- 1. Obținerea unei imagini clare a amplitudinii fenomenului** – acest proces este deja în curs, întrucât a existat o solicitare recentă de colectare de date statistice privind numărul de cazuri în care predarea pe baza MEA a fost refuzată/amânată din cauza condițiilor de detenție;
- 2. Colectarea de cunoștințe practice de specialitate din statele membre** cu privire la aplicarea efectivă a criteriilor stabilite prin jurisprudența recentă a CJUE, atât în ceea ce privește problemele întâmpinate, cât și bunele practici pentru statele emitente și executante. Aceste eforturi ar putea contribui la identificarea problemelor recurente și a celor mai bune soluții.
- 3. Crearea unei metodologii de lucru comune/a unor orientări comune** privind criteriile care trebuie luate în considerare atunci când se aplică în practică abordarea în două etape stabilită de Hotărârea Aranyosi și, în special, atunci când se solicită informații cu privire la condițiile de detenție. Această metodologie de lucru comună/aceste orientări comune va/vor avea, desigur, un caracter neobligatoriu, dar va/vor aduce totuși clarificări deosebit de utile cu privire la modul în care ar putea fi interpretate hotărârile CJUE și cu privire la ce tip de date ar putea fi inițial solicitate și ulterior puse la dispoziție de statele membre.

Cu toate acestea, astfel de eforturi ar trebui luate în considerare numai după ce CJUE pronunță hotărârea în cauza Dorobanțu, care va aduce, se speră, mai multă claritate în problema de față.

Ar trebui subliniat faptul că măsurile propuse nu reprezintă în niciun caz o dublare a activităților planificate pentru viitoarea a noua rundă de evaluări reciproce, care va analiza în detaliu acest aspect „pe teren”, sau a altor eventuale evoluții în acest domeniu întreprinse de orice instituție a UE, în special de Consiliu. Dimpotrivă, scopul propunerilor prezentate de președinție este de a oferi o abordare cuprinzătoare a modului în care hotărârile CJUE ar putea fi interpretate în vederea îmbunătățirii cooperării transfrontaliere și a încrederii reciproce.

B. Formarea și orientările privind instrumentele de recunoaștere reciprocă

Președinția a invitat delegațiile să își exprime opiniile cu privire la existența unor modalități prin care ar putea fi îmbunătățite activitățile de formare și materialele referitoare la instrumentele de recunoaștere reciprocă, inclusiv orientările disponibile în prezent.

Răspunsurile au fost foarte detaliate și au furnizat multe elemente de reflecție, ținând seama de faptul că Strategia pentru formarea judiciară din 2011³ este în curs de evaluare și că următoarea strategie va fi pregătită de Comisie pe baza acestei evaluări. Se pare, așadar, că tema are o mare importanță, în contextul în care cooperarea judiciară la nivelul UE capătă un rol mai important.

În ceea ce privește formarea în domeniul aplicării instrumentelor de recunoaștere reciprocă, există două procese care trebuie examinate: formarea organizată la nivelul UE și formarea organizată la nivel național. Aceste două procese sunt complementare și, prin urmare, trebuie să fie bine coordonate, pentru a evita dublarea eforturilor și pentru a utiliza în mod optim resursele existente. În plus, există cursuri regionale de formare, care includ, ca beneficiari, practicieni din două sau mai multe țări învecinate. Aceste proiecte sunt foarte importante în contextul cooperării regionale în materie penală, având un impact major asupra încrederii reciproce și a cooperării în rândul practicienilor.

³ A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor intitulată „Instaurarea unui climat de încredere în justiție la nivelul UE. O nouă dimensiune a formării judiciare europene”, COM (2011) 551 final, Bruxelles, 13.9.2011.

Activitățile întreprinse la nivelul UE, în special de Rețeaua Europeană de Formare Judiciară (EJTN), de CEPOL și de Academia de Drept European (ERA), precum și activitățile desfășurate în afara UE de platforma HELP a Consiliului Europei au o calitate foarte ridicată, iar practicienii au furnizat un feedback pozitiv. Formarea oferită la nivel național de școlile de magistratură este, de asemenea, apreciată de participanți, care o descriu ca fiind foarte utilă și la standardele necesare. Eurojustul și Rețeaua judiciară europeană (RJE) joacă, de asemenea, un rol important în diseminarea know-how-ului și a cunoștințelor lor de specialitate prin participarea la seminare de formare, inclusiv în cooperare cu EJTN. În special, punctele de contact ale RJE își îndeplinesc sarcinile prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2008/976/JAI a Consiliului privind Rețeaua judiciară europeană⁴.

Cu toate acestea, în ciuda acestui feedback pozitiv, se pare că există modalități prin care ar putea fi îmbunătățite atât formarea internă, cât și cea la nivelul UE în domeniul recunoașterii reciproce, în special în ceea ce privește provocările actuale legate de aplicarea legislației UE privind recunoașterea reciprocă și bunele practici. Întrucât domeniul este foarte dinamic, actualizarea formatelor și a materialelor de formare are o mare importanță. De fapt, statele membre au subliniat necesitatea unor eforturi atât la nivel național, cât și la nivelul UE în acest domeniu.

În opinia președinției, trebuie abordate următoarele aspecte:

1. Acțiuni de sensibilizare

Cum pot practicienii să ia cunoștință de existența efectivă a unor cursuri de formare privind instrumentele de recunoaștere reciprocă? Aceștia trebuie să știe *unde* să caute un anumit curs sau un anumit material de formare ori informațiile trebuie să le fie oferite într-un flux continuu. În opinia noastră, autoritățile naționale joacă un rol important în acest domeniu și le revine sarcina de a asigura o coordonare adecvată cu omologii lor de la nivelul UE. Pe lângă formarea inițială, activitățile de formare continuă sunt, de asemenea, foarte importante.

⁴ JO L 348, 24.12.2008.

Reunirea tuturor cursurilor de formare relevante din UE – cu alte cuvinte, colectarea tuturor informațiilor în materie de formare într-un singur spațiu – ar fi, de asemenea, foarte utilă. În acest context, viitoarea platformă europeană de formare din secțiunea dedicată formării de pe portalul european e-justiție va remedia lipsa de informații cuprinzătoare și coerente privind cursurile de formare juridică pentru toate categoriile de profesioniști din domeniul justiției disponibile în diferite state membre ale UE și va elimina lacunele cauzate de actuala fragmentare.

2. Reorganizarea categoriilor celor care beneficiază de formare și reorganizarea subiectelor

În strategia actuală, s-a acordat prioritate judecătorilor și procurorilor. Cu toate acestea, se pare că este necesar să se implice mai mult judecătorii în activitățile de formare. În multe țări, nu este posibilă o specializare la nivel de instanță în materie de cooperare judiciară în materie penală, iar distribuția aleatorie a cauzelor în unele țări impune ca toți judecătorii care lucrează în materie penală să poată gestiona un număr semnificativ de instrumente ale UE aplicabile cooperării în materie penală la nivelul UE.

Alte grupuri care ar trebui să beneficieze mai mult de pe urma activităților de formare sunt consilierii de probațiune și personalul din penitenciare, pe de o parte, și – în măsura posibilului – personalul din instanțe și membrii altor profesii juridice, pe de altă parte. Autoritățile naționale competente și organismele profesionale implicate în activitățile de formare ar putea evalua mai îndeaproape nevoile specifice ale acestor grupuri, ținând seama de circumstanțele naționale. S-a reamintit faptul că atât Consiliul Europei – care a adoptat orientări privind recrutarea, selecția, formarea și dezvoltarea personalului din penitenciare și de probațiune – cât și Rețeaua europeană a academiilor de formare a personalului din penitenciare (EPTA) desfășoară activități în acest domeniu.

În ceea ce privește subiectele pe care ar trebui să se axeze activitățile de formare pe viitor, ar trebui analizate aspectele practice care apar în aplicarea măsurilor de probațiune și de supraveghere (Decizia-cadru 2008/947/JAI și Decizia-cadru 2009/829/JAI), precum și jurisprudența recentă a CJUE, în special în contextul aplicării Deciziei-cadru 2002/584/JAI. Unele delegații au considerat, de asemenea, că formarea cu privire la Directiva privind ordinul european de anchetă ar trebui să fie organizată în continuare în mod sistematic. A fost menționată în mod specific și necesitatea de a sensibiliza mai mult personalul din penitenciare cu privire la dispozițiile Deciziei-cadru 2008/909/JAI.

3. Actualizarea materialelor de formare și punerea acestora la dispoziția unei game largi de profesioniști din domeniul juridic printr-o digitalizare continuă a programelor de formare

Aceasta este o problemă recurentă. Materialele de formare trebuie să fie actualizate în mod regulat, având în vedere evoluția continuă a jurisprudenței la nivel european și, de asemenea, ținând seama de introducerea de noi instrumente [de exemplu, ordinul european de anchetă și, în viitorul apropiat, noul cadru de reglementare în domeniul indisponibilizării și confiscării – Regulamentul (UE) 2018/1805]. De asemenea, materialele de formare ale UE trebuie să fie traduse în mai multe limbi ale UE, nu doar în franceză și engleză, pentru a ajunge la un public mai larg.

Extinderea continuă a formelor de formare digitale și la distanță ar putea avea și ea rezultate pozitive. Participanții pot urma astfel de cursuri în propriul ritm, doar prin utilizarea unui computer conectat la internet, fără a fi nevoie să călătorească nicăieri (lucru care, de cele mai multe ori, reprezintă un proces care necesită timp și resurse). Cu toate acestea, formarea directă rămâne esențială pentru schimbul de bune practici, pentru facilitarea creării de contacte între profesioniști și, în cele din urmă, pentru consolidarea încrederii reciproce și pentru îmbunătățirea cooperării judiciare.

Toate aceste măsuri ar permite o difuzare mai largă a documentației către practicienii care nu cunosc foarte bine limba engleză sau franceză. Comisia Europeană, Eurojustul și RJE au furnizat, de asemenea, materiale și manuale foarte utile, care sunt utilizate zilnic de practicieni. Un nou manual privind Decizia-cadru 2008/909/JAI urmează să fie publicat de Comisie în viitorul apropiat. Specialiștii din domeniul cooperării UE în materie penală trebuie să fie informați periodic cu privire la evoluțiile din domeniul recunoașterii reciproce și al încrederii reciproce, iar Comisia și Eurojustul au depus eforturi semnificative în acest sens. Unele exemple de documente utilizate periodic de practicieni în acest scop includ „Manualul privind modul de emitere și de executare a unui mandat european de arestare” elaborat de Comisie, orientările pentru a decide „care jurisdicție ar trebui să urmărească penal”, Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre și documentele Eurojustului intitulate „Prezentare actualizată a jurisprudenței CJUE”. Pe termen mediu, Comisia ar putea analiza în mod util posibilitatea de a elabora noi manuale privind ordinele europene de anchetă și măsurile de probațiune și de supraveghere, de îndată ce va exista un număr suficient de cazuri pe care să se bazeze lansarea unor astfel de inițiative.

În acest context, platforma europeană de formare va oferi, în mod util, acces (electronic) facil, prin intermediul portalului european e-justiție, la cursuri de formare în domeniul dreptului UE și al dreptului național în întreaga UE și la materiale de formare din partea unei serii de furnizori de formare pentru profesioniștii din domeniul justiției din UE, inclusiv EJTN. Profesioniștii din domeniul justiției vor putea găsi nu numai activități de formare, ci și materiale pentru învățare pe cont propriu/materiale de formare autonomă privind temele căutate.

Nu în ultimul rând, pe lângă manualele lansate la nivelul UE, este important ca și autoritățile naționale competente din statele membre să emită manuale sau orientări similare la nivel național.

4. Formarea formatorilor și diseminarea cunoștințelor la nivel național

Legislația UE privind cooperarea în materie penală și instrumentele de recunoaștere reciprocă ar trebui integrate în cursurile naționale de formare. Mai mult, formatorii ar trebui să fie instruiți nu numai în ceea ce privește legislația și instrumentele respective, ci și în ceea ce privește sistemul juridic din țara în care are loc formarea [sau, în cazul cursurilor internaționale de formare, în ceea ce privește sistemul (sistemele) juridic(e) al (ale) țării (țărilor) relevante pentru participanți], astfel încât participanții să înțeleagă mai bine caracteristicile specifice ale sistemului (sistemelor) juridic(e) respectiv(e). În plus, ar putea fi explorate soluții astfel încât cei care au beneficiat de formare să poată, de asemenea, să își disemineze cunoștințele altor colegi care sunt interesați, de exemplu, prin redactarea unor rezumate, prin transmiterea materialelor de formare și prin formarea colegilor la nivel local de către cei care au beneficiat de formare. Ar fi utilă, de asemenea, punerea la dispoziția colegilor lor, atât la nivel național, cât și la nivelul UE, a cunoștințelor dobândite de aceste persoane, care au o înaltă calificare în domeniul instrumentelor de recunoaștere reciprocă (cum ar fi, de exemplu, utilizarea de forumuri online rezervate practicienilor, unde ar putea fi propuse opțiuni juridice pornind de la întrebări specifice).

C. Identificarea lacunelor în aplicarea instrumentelor de recunoaștere reciprocă și posibile soluții pentru eliminarea acestor lacune

În cadrul acestui subiect, președinția a încercat să abordeze două aspecte diferite: motivele aplicării mai puțin frecvente a anumitor instrumente de recunoaștere reciprocă, în special Decizia-cadru 2008/947/JAI (privind probațiunea) și Decizia-cadru 2009/829/JAI (privind măsurile de supraveghere); și întrebarea dacă sunt necesare noi propuneri legislative suplimentare în domeniul drepturilor procedurale în cadrul procedurilor penale și al transferului procedurilor penale.

i) Utilizarea mai puțin frecventă a Deciziei-cadru 2008/947/JAI și a Deciziei-cadru 2009/829/JAI

Majoritatea delegațiilor au remarcat că aplicarea mai puțin frecventă a Deciziei-cadru 2008/947/JAI (privind probațiunea) și a Deciziei-cadru 2009/829/JAI (privind măsurile de supraveghere) va fi examinată în cadrul celei de a noua runde de evaluări reciproce și că, prin urmare, nu era momentul potrivit pentru a o discuta. În plus, același subiect a fost discutat în cadrul celei de a 51-a reuniuni plenare a Rețelei judiciare europene de la Viena din 21-23 noiembrie 2018, iar concluziile acestei reuniuni au fost puse la dispoziție în documentul 14574/18.

Cu toate acestea, întrucât mai multe delegații au furnizat contribuții semnificative cu privire la această chestiune, opinia președinției este că, fără a scădea importanța pe care o vor avea rezultatele celei de a noua runde de evaluări reciproce, ar fi totuși util, chiar ca metodă de control încrucișat, să se prezinte pe scurt punctele de vedere ale delegațiilor respective. După cum se va arăta în cele ce urmează, concluziile la care a ajuns președinția după examinarea atentă a răspunsurilor oferite de delegații coincid în mare măsură cu concluziile formulate în cadrul celei de a 51-a reuniuni plenare a RJE.

În opinia președinției, trebuie abordate următoarele aspecte:

- Este important să se stabilească dacă aplicarea mai puțin frecventă a celor două decizii-cadru (Decizia-cadru 2008/947/JAI și Decizia-cadru 2009/829/JAI) se datorează faptului că practicienii nu cunosc posibilitățile legale pe care le oferă/nu au suficientă experiență în ceea ce privește aplicarea lor sau faptului că practicienii nu consideră cele două decizii-cadru ca fiind instrumente adecvate de cooperare care ar putea răspunde nevoilor lor practice. Pentru a oferi un exemplu, o delegație s-a referit la măsurile de supraveghere, în cadrul cărora judecătorul trebuie să stabilească fiabilitatea informațiilor furnizate de persoana acuzată. Până la primirea acestor informații de la statul de executare potențial, pârâtul ar fi putut fi deja condamnat, ceea ce ar face ca cererea să fie redundantă. Prin urmare, se pare că, în multe cazuri, timpul suplimentar necesar pentru schimbul de informații suplimentare impune prelungirea considerabilă a procedurilor, cu depășirea termenelor stabilite în instrumentele în cauză și, prin urmare, măsurile nu mai pot fi aplicate.
- De asemenea, este important să se stabilească dacă aplicarea mai puțin frecventă a celor două decizii-cadru ar putea să reprezinte pur și simplu consecința unei armonizări insuficiente a dispozițiilor procedurale substanțiale și a diferențelor dintre procesele de transpunere, făcând practic imposibilă recunoașterea deciziilor (de exemplu, o delegație s-a referit în mod specific la diferențele dintre sistemele juridice, care fac ca instrumentele să devină inoperabile).

Președinția consideră că această ipoteză de lucru va fi verificată în cadrul celei de a noua rundă de evaluări reciproce.

- ii) În ceea ce privește necesitatea unei măsuri legislative suplimentare în domeniul drepturilor procedurale în cadrul procedurilor penale, mai multe delegații au menționat că, în ceea ce privește chestiunile legate de dreptul procesual penal, există încă diferențe semnificative între statele membre, care justifică analizarea în continuare a oportunității și a necesității luării unor măsuri legislative în acest sens. Totuși, alte câteva state membre au afirmat în mod clar că nu este necesar să se ia măsuri legislative suplimentare în domeniul menționat, cel puțin nu în această etapă. Președinția este de părere că ar trebui continuate discuțiile.

iii) Eventuale propuneri legislative privind cooperarea judiciară în materie penală

Opinia actuală în rândul practicienilor este, în ceea ce privește cooperarea judiciară în materie penală la nivelul UE și, în special, instrumentele de recunoaștere reciprocă, că legislația UE este suficient de cuprinzătoare și acoperă o gamă largă de aspecte. Cu toate acestea, este necesar să se sporească aplicarea instrumentelor existente și să se îmbunătățească cunoștințele practicienilor prin formare continuă și sensibilizare.

În ceea ce privește transferul procedurilor penale, în prezent, statele membre ale UE efectuează transferul de proceduri penale între ele prin utilizarea instrumentelor Consiliului Europei sau pe bază de reciprocitate. Două convenții au fost menționate în mod frecvent de către statele membre – Convenția europeană privind transferul de proceduri în materie penală, Strasbourg, 1972, și Convenția de asistență judiciară în materie penală, Strasbourg, 1959, articolul 21 („Denunțul în scopul urmăririi”) – ca oferind soluții valide în cazul în care procedurile trebuie să fie transferate într-un alt stat.

La prima vedere, utilizarea instrumentelor respective ar trebui să fie suficientă. Astfel, există state membre care consideră că cadrul juridic este suficient de cuprinzător și funcționează la un nivel satisfăcător. Pe de altă parte, cazurile concrete cu care se confruntă unele state membre au demonstrat că, uneori, nu este așa. În plus, numai 13 state membre sunt părți la Convenția europeană privind transferul de proceduri în materie penală, iar cealaltă opțiune validă este ca statele membre să emită cereri de transfer al procedurilor bazate pe reciprocitate, ceea ce este posibil numai în cazul în care ambele state permit o astfel de cooperare în temeiul unui regim de reciprocitate. Utilizarea articolului 21 din Convenția din 1959 de asistență judiciară în materie penală are, de asemenea, limitările sale. Prin urmare, fără a efectua o analiză detaliată a acestui subiect, opinia președinției, susținută și de unele state membre, este că un instrument specific aplicabil la nivelul UE ar putea fi mai ambițios decât aceste două instrumente, care au fost adoptate cu mult timp în urmă. De asemenea, acesta ar putea să prezinte soluții mai bune în ceea ce privește gradul de armonizare sau de apropiere existent la nivelul UE, ceea ce ar conduce la rezultate superioare decât cele din cadrul actual al Consiliului Europei.

Transferul procedurilor poate fi utilizat în situații precum cele în care este evident că obiectivul sistemului de justiție penală poate fi realizat mai bine în statul de executare (în cazuri în care, de exemplu, probele ar trebui transferate către statul de executare deoarece persoana își are reședința acolo sau din cauză că infracțiunea a fost săvârșită în cea mai mare parte pe teritoriul statului de executare sau din cauză că majoritatea probelor sunt deja acolo). Transferul procedurilor poate fi, de asemenea, utilizat atunci când predarea pe baza MEA nu poate fi finalizată. Aplicarea principiului *aut dedere aut judicare* în acest context reprezintă o alternativă valabilă pentru a asigura îndeplinirea obiectivelor procesului de justiție penală și aplicarea pe deplin a conceptului de justă retribuție.

O astfel de propunere nu este nouă. În 2009, în timpul președinției suedeze, a fost prezentată o propunere de decizie-cadru privind transferul de proceduri penale, însă nu s-a ajuns la niciun acord cu privire la această inițiativă lansată de 15 state membre.

Totuși, președinția consideră că acum ar fi momentul potrivit pentru reevaluarea situației din acest domeniu specific. Un astfel de proces ar putea începe treptat, iar următoarele aspecte ar putea fi abordate în viitor, pe termen mediu:

- a) realizarea unei evaluări clare a aplicării concrete a principiului *aut dedere aut judicare* la nivelul UE în cadrul procedurilor MEA, ca o modalitate de a evita impunitatea și în legătură cu MEA refuzate; în plus, pentru acele cazuri în care MEA a fost emis în vederea executării unei pedepse, evaluarea abilității statelor membre, în calitate de state de executare și sub rezerva cadrului juridic aplicabil, de a prelua sarcina executării pedepsei pronunțate în cazul persoanelor căutate.
- b) explorarea în continuare pe termen mediu a necesității de a lansa o propunere legislativă privind transferul procedurilor în materie penală într-un context mai larg, inclusiv evaluarea dispozițiilor Deciziei-cadru 2009/948/JAI privind conflictele de competență. Aceasta ar putea începe cu o evaluare clară în viitor a numărului de cazuri de transfer de proceduri aflate în curs și a aplicării practice a instrumentelor alternative (non UE).

D. Consolidarea cadrului instituțional care permite buna funcționare a cooperării judiciare în materie penală

Dezbaterea pe această temă a arătat că statele membre sunt de acord că Eurojustul și RJE au un rol esențial în promovarea cooperării judiciare în materie penală, lucru dovedit de realizările majore ale acestora de la înființarea lor. Statele membre au subliniat necesitatea de a menține statu-quo-ul în ceea ce privește participarea Eurojustului și a RJE la activitățile Grupului de lucru COPEN.

În opinia mării majorități a delegațiilor, site-ul internet al RJE funcționează foarte bine, toate instrumentele sale electronice (de exemplu, Atlasul judiciar, *Fiches Belges*, Biblioteca judiciară) fiind extrem de utile și ușor de utilizat pentru judecători, procurori și reprezentanții autorităților centrale. Astfel, s-a subliniat că site-ul internet al RJE este cel mai bun loc pentru practicienii din UE pentru a găsi informații relevante cu privire la instrumentele de recunoaștere reciprocă aplicabile la nivelul UE.

Multe delegații au menționat în mod expres Eurojustul și RJE ca fiind povești de succes.

Cu toate acestea, trebuie menționate mai multe puncte care ar putea îmbunătăți atât activitățile Eurojustului, cât și pe cele ale RJE, după cum urmează:

1. În ceea ce privește atât Eurojustul, cât și Rețeaua Judiciară Europeană:

- Eurojustul și RJE ar trebui să continue să joace un rol activ în abordarea obstacolelor și în identificarea bunelor practici în aplicarea instrumentelor de recunoaștere reciprocă;
- Documentele întocmite de Eurojust și de RJE cu privire la aplicarea practică a instrumentelor de recunoaștere reciprocă sunt foarte utile pentru practicieni. S-a menționat în mod expres rezumatul jurisprudenței CJUE referitoare la Decizia-cadru privind MEA și Raportul privind recuperarea activelor, precum și concluziile RJE privind ordinul european de anchetă.

2. În ceea ce privește Eurojustul:

- Ar trebui să se asigure că Eurojustul, ca atare, are acces la platformele existente și viitoare, cum ar fi platforma securizată pentru schimbul de probe electronice pregătită de Comisie;
- Ar trebui să se asigure că Eurojustul dispune de resurse financiare corespunzătoare care să-i permită să continue să funcționeze cel puțin în aceiași parametri ca cei actuali.

3. În ceea ce privește Rețeaua judiciară europeană:

- Importanța diseminării periodice de către secretariatul general a concluziilor reuniunilor plenare ale RJE către delegațiile statelor membre. Aceste concluzii trebuie să fie diseminate și la nivel național de către fiecare stat membru, astfel încât o gamă largă de practicieni să poată utiliza informațiile;
- Necesitatea de a furniza resurse adecvate Eurojustului și pentru ca acesta să mențină deplina funcționare a RJE.

4. În ceea ce privește COPEN:

După consultarea organizată de președinție cu privire la rolul COPEN, statele membre implicate în acest dialog activ au difuzat mai multe idei deosebit de utile:

- analizarea periodică, în cadrul discuțiilor COPEN, a măsurii în care sunt aplicate instrumentele de recunoaștere reciprocă;
- invitarea Eurojustului și a RJE și, atunci când este necesar, a altor rețele judiciare la reuniunile COPEN atunci când sunt discutate aspecte de interes direct pentru acestea în cadrul procedurii legislative ordinare;

- identificarea unor noi provocări și bune practici și discutarea problemelor potențiale care decurg din noile hotărâri ale CJUE și a problemelor practice recurente;
- punerea pe ordinele de zi ale reuniunilor (generale) ale COPEN a unor aspecte practice legate de instrumentele de recunoaștere reciprocă și găsirea unor soluții în ceea ce privește aceste subiecte.

5. În ceea ce privește **Comisia**:

Mai multe delegații au menționat contribuția deosebit de importantă a Comisiei la nivel instituțional, în special prin organizarea de reuniuni ale experților cu privire la instrumentele UE și, în special, cu privire la aplicarea principiului recunoașterii reciproce la nivelul UE. În opinia acestor delegații, astfel de reuniuni ar trebui să fie organizate în mod sistematic în viitor pentru a discuta fiecare instrument de recunoaștere reciprocă, înainte și după punerea sa în aplicare.

În opinia președinției, trebuie abordate următoarele aspecte în cadrul acestui punct:

1. Eurojustul și RJE ar trebui să se concentreze în continuare asupra activităților lor practice și operaționale și, pentru a face acest lucru la nivelul maxim al capacităților lor, Eurojustului ar trebui să i se aloce un buget adecvat, în cadrul financiar aplicabil, care nu ar trebui să afecteze în niciun fel activitățile zilnice ale Eurojustului și, prin urmare, ale RJE. Acestea ar trebui să acționeze în continuare, inclusiv în cadrul sistemului național de coordonare Eurojust (SNCE), pentru a stabili care entitate dintre cele două este mai în măsură să trateze cazuri concrete. În ceea ce privește viitoarele propuneri legislative care ar necesita feedback din partea practicienilor, Eurojustul și RJE sau orice altă rețea judiciară relevantă ar putea fi invitate la reuniunile COPEN dintr-o etapă timpurie, de la caz la caz, pentru a-și prezenta în timp util opiniile deosebit de utile în cadrul procesului de consultare.
2. COPEN ar trebui să își mențină metodologia actuală de lucru, dar ar trebui să evalueze periodic, pornind de la contextul concret cu care se confruntă, dacă reuniunile generale ar trebui să aibă loc mai mult de o dată pe semestru.