Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD HOGAN
prezentate la 24 septembrie 2020[1]

Cauza C-398/19

BY
intervenient:
Generalstaatsanwaltschaft Berlin

[cerere de decizie preliminară formulată de Kammergericht Berlin (Tribunalul Regional Superior, Berlin, Germania)]

„Cerere de decizie preliminară – Cetățenia Uniunii – Extrădare către un stat terț a unui resortisant al unui stat membru – Persoana căutată a obținut cetățenia Uniunii doar după ce și-a transferat centrul intereselor în statul membru solicitat – Protecția resortisanților împotriva extrădării – Obligațiile statului solicitat și ale statului membru de origine al cetățeanului Uniunii – Obiectivul prevenirii riscului de impunitate în procedurile penale”

I. Introducere

1. Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre[2] a simplificat considerabil regimul predării persoanelor suspectate între statele membre. După cum reiese în mod clar din prezenta cauză, apar însă dificultăți în cazul cererilor de extrădare formulate de țări terțe.

2. Deși s-ar putea crede că asemenea cereri ale țărilor terțe s-ar afla în principiu în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii, totuși problema concretă care se ridică în prezenta cerere de decizie preliminară decurge din faptul că majoritatea statelor membre[3] interzic extrădarea propriilor resortisanți către țări terțe[4], preferând să aplice în asemenea situații partea *aut iudicare* a principiului

1 Limba originală: engleza.

2 JO 2002, L 190, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 3, astfel cum a fost modificată prin Decizia-cadru 2009/299/JAI a Consiliului din 26 februarie 2009 (JO 2009, L 81, p. 24, denumită în continuare „Decizia-cadru 2002/584”).

3 21 de state membre ale Uniunii Europene au anexat o declarație la Convenția europeană de extrădare a Consiliului Europei din 13 decembrie 1957 (*Recueil des traités européens*, nr. 24), în care arată că nu își vor extrăda resortisanții și/sau definesc semnificația termenului „resortisanți” în sensul Convenției europene de extrădare, uneori cu limitări sau cu extinderi. Astfel, de exemplu, Danemarca, Finlanda și Suedia au extins excepția la resortisanții acestor țări, precum și la cei ai Norvegiei și ai Islandei și la persoanele domiciliate în una dintre țările respective. În schimb, Polonia și România au extins excepția la persoanele cărora li s-a acordat azil în țările lor. Declarațiile și rezervele sunt disponibile online, pe site-ul Consiliului Europei (https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/024/declarations?p_auth=nQgwv713, ultima accesare la 11 septembrie 2020). Aceasta indică prevalența excepției legate de naționalitate. Pentru informații referitoare la declarația germană, a se vedea punctul 11 din prezentele concluzii.

4 „Excepția legată de naționalitate”. A se vedea aici comentariile făcute în Deen-Ryacsmány, Z., și Judge Blekxtoon, R., „The Decline of the Nationality Exception in European Extradition”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 13(3), Brill Nijhof, p. 317-364, unde autorii arată, la pagina 322, că „Practica neextrădării resortisanților în Europa datează cel puțin din secolele XVIII-XIX. Ca urmare a predominanței sistemelor de drept civil, excepția legată de naționalitate este o normă recunoscută, consacrată prin dispoziții constituționale, legi naționale și acorduri de extrădare. Nici chiar tratatele încheiate cu state cu sisteme de *common law* – care nu se opun extrădării resortisanților lor – nu au afectat, de regulă, libertatea părților de a nu-și extrăda cetățenii”.

aut dedere, aut iudicare (fie extrădare, fie urmărire penală)[5]. Întrucât acele state membre care refuză extrădarea propriilor cetățeni către țări terțe prevăd de asemenea, în mod sistematic, în propria legislație internă că astfel de infracțiuni comise de resortisanții lor oriunde în lume se judecă în statul lor, în temeiul principiului competenței extrateritoriale în cauzele penale care este larg acceptat în dreptul internațional (și anume ceea ce este cunoscut drept „principiul personalității active")[6], restricția respectivă privind extrădarea este în practică oarecum mai puțin problematică decât ar fi fost în caz contrar.

3. În acest stadiu intervin dificultățile ridicate, pentru prima dată, de situația de fapt aflată la originea Hotărârii Curții din 6 septembrie 2016, Petruhhin[7]. Care este situația atunci când cetățeanul unui stat membru își exercită dreptul de liberă circulație pentru a se deplasa în alt stat membru în cazul în care acest alt stat refuză extrădarea propriilor resortisanți către țări terțe și invocă principiul *aut dedere, aut iudicare*? Principiile nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate (articolul 18 TFUE) și dreptului de liberă circulație (articolul 21 TFUE) implică faptul că statul membru gazdă este obligat de asemenea în principiu să extindă într-un mod sau altul regula privind interzicerea extrădării propriilor resortisanți la cetățenii altor state membre care și-au exercitat dreptul de liberă circulație?

4. În Hotărârea Petruhhin, Curtea a dat un răspuns afirmativ – dar foarte nuanțat – la întrebările menționate. Totuși, procedând astfel, Curtea a admis totodată că situația celui pe care am putea să îl denumim „persoana care circulă liber" în acest exemplu nu poate fi complet asimilată celei a cetățeanului statului membru gazdă, tocmai pentru că legislațiile interne ale statelor membre nu prevăd în general exercitarea jurisdicției pentru infracțiunile extrateritoriale săvârșite de non-cetățeni în străinătate, cel puțin nu în lipsa anumitor condiții. Potrivit Curții:

„[…] deși […] neextrădarea resortisanților naționali este în general compensată prin posibilitatea statului membru solicitat de a-i urmări pe propriii resortisanți pentru infracțiuni grave săvârșite în afara teritoriului său, acest stat membru este în general necompetent să judece astfel de fapte atunci când nici autorul, nici victima presupusei infracțiuni nu au cetățenia respectivului stat membru"[8].

Dilema în cauză se află în centrul jurisprudenței Petruhhin.

5. Aceasta ne conduce imediat la prezenta cerere de decizie preliminară. Prin cererea formulată, Kammergericht Berlin (Tribunalul Regional Superior din Berlin, Germania) solicită clarificări cu privire la obligațiile care revin în temeiul TFUE unui stat membru a cărui legislație interzice extrădarea către țări terțe a resortisanților naționali pentru urmărire penală în cazul cererilor de extrădare referitoare la cetățeni ai altor state membre care locuiesc sau au reședința în prezent în interiorul frontierelor sale.

5 După cum a arătat deja avocatul general Bot în Concluziile sale prezentate în cauza Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330, nota de subsol 25), „obligația de urmărire penală" este noțiunea cel mai frecvent utilizată în acest context. Totuși, în practică, obligația este limitată în realitate la sesizarea organelor de urmărire penală cu cauza respectivă. Ea nu implică obligația efectivă de a iniția urmărirea penală. Aspectul dacă se inițiază urmărirea penală depinde mai degrabă de elementele de probă: a se vedea, în general, „The obligation to extradite or prosecute (*aut dedere aut iudicare*)", Raportul final al Comisiei de Drept Internațional, 2014, punctul 21.

6 A se vedea de exemplu Curtea Permanentă de Justiție Internațională, Hotărârea din 7 septembrie 1927, SS Lotus, Franța împotriva Turciei (*Recueil CPJI*, 1927, seria A, nr. 10).

7 Hotărârea din 6 septembrie 2016 (C-182/15, EU:C:2016:630) (denumită în continuare „Hotărârea Petruhhin").

8 Punctul 39 din Hotărârea Petruhhin.

6. Astfel, se solicită Curții, din nou, să clarifice obligațiile statelor membre care decurg din principiile prezentate în Hotărârea Petruhhin[9]. Caracterul novator al soluției propuse în Hotărârea Petruhhin poate fi apreciat în lumina faptului că hotărârea respectivă pare să nu fi beneficiat poate de o acceptare universală din partea statelor membre. Au fost invocate dificultățile juridice și practice pe care le întâmpină statele membre în aplicarea sa. Totuși, înainte de a analiza oricare dintre aceste chestiuni, este necesar mai întâi să se prezinte dispozițiile legale relevante aflate în discuție, iar apoi să se rezume situația de fapt din speță.

II. Cadrul juridic

A. Convenția europeană de extrădare din 1957[10]

7. Articolul 1 din Convenția europeană de extrădare din 1957 are următorul cuprins:

„Părțile contractante se angajează să-și predea reciproc, potrivit regulilor și sub condiții determinate prin articolele următoare, persoanele care sunt urmărite pentru o infracțiune sau căutate în vederea executării unei pedepse sau a unei măsuri de siguranță de către autoritățile judiciare ale părții solicitante."

8. Articolul 6 din Convenția europeană de extrădare prevede:

„1. a) Orice parte contractantă are dreptul să refuze extrădarea resortisanților săi.;

b) Fiecare parte contractantă va putea, printr-o declarație făcută odată cu semnarea sau cu depunerea instrumentului său de ratificare sau de aderare, să definească, în ceea ce o privește, termenul de resortisant în înțelesul prezentei convenții.;

c) Calitatea de resortisant se va aprecia la data hotărârii asupra extrădării. Totuși, dacă această calitate nu este recunoscută decât între data hotărârii și data avută în vedere pentru predare, partea solicitată va putea, de asemenea, să se prevaleze de dispoziția alineatului a) al prezentului articol.

2. Dacă partea solicitată nu-și extrădează propriul resortisant, ea va trebui, la cererea părții solicitante, să supună cauza autorităților competente, astfel încât să se poată exercita urmăriri judiciare, dacă este cazul. În acest scop, dosarele, informațiile și obiectele privind infracțiunea se vor transmite gratuit pe calea prevăzută la paragraful 1 al articolului 12. Partea solicitantă va fi informată despre rezultatul cererii sale."

9. În prezent, articolul 12 din Convenția europeană de extrădare din 1957 (astfel cum a fost introdus prin Al doilea protocol adițional la Convenția europeană de extrădare din 1957[11]) prevede:

„1. Cererea va fi formulată în scris și adresată de Ministerul Justiției al părții solicitante Ministerului Justiției al părții solicitate; totuși, calea diplomatică nu se exclude. Asupra altei căi se va putea conveni prin înțelegere directă între două sau mai multe părți[12].

9 Punctul 50 din Hotărârea Petruhhin.

10 Intrată în vigoare în Germania la 1 ianuarie 1977 și în Ucraina la 9 iunie 1998. Convenția europeană de extrădare este de asemenea în vigoare în România începând cu 9 decembrie 1997.

11 *Seria tratatelor europene*, nr. 98, în vigoare pentru Republica Federală Germania de la 6 iunie 1991, pentru România, de la 9 decembrie 1997 și pentru Ucraina de la 9 iunie 1998. Al patrulea protocol adițional la Convenția europeană de extrădare, Consiliul Europei, *Seria tratatelor europene*, nr. 212, care conține modificări suplimentare ale articolului 12 din Convenția europeană de extrădare, nu este aplicabil în speță întrucât nu a fost ratificat de Republica Federală Germania până în prezent și, prin urmare, nu este aplicabil între Germania și Ucraina.

12 Potrivit articolului 5 din Al doilea protocol adițional la Convenția europeană de extrădare din 17 martie 1978, *Seria tratatelor europene*, nr. 98.

2. Se vor prezenta, în sprijinul cererii:

a) originalul sau copia autentică fie de pe o hotărâre de condamnare executorie, fie de pe un mandat de arestare sau de pe orice alt act având putere egală, eliberat în formele prescrise de legea părții solicitante;

b) o expunere a faptelor pentru care se cere extrădarea. Data și locul săvârșirii lor, calificarea lor legală și referirile la dispozițiile legale ce le sunt aplicabile se vor indica în modul cel mai exact posibil; și

c) o copie de pe dispozițiile legale aplicabile sau, dacă aceasta nu este cu putință, o declarație asupra dreptului aplicabil, precum și semnalmentele cele mai precis posibile ale persoanei reclamate și orice alte informații de natură a determina identitatea și naționalitatea sa."

10. Articolul 17 din Convenția europeană de extrădare din 1957 este intitulat „Concurs de cereri" și prevede:

„Dacă extrădarea este cerută în concurs de către mai multe state, fie pentru aceeași faptă, fie pentru fapte diferite, partea solicitată va statua ținând seama de toate împrejurările și în mod deosebit de gravitatea și de locul săvârșirii infracțiunilor, de datele respective ale cererilor, de naționalitatea persoanei reclamate și de posibilitatea unei extrădări ulterioare către alt stat."

11. Republica Federală Germania a făcut următoarea declarație la momentul depunerii instrumentului de ratificare, la 2 octombrie 1976, referitor la articolul 6 din Convenția europeană de extrădare din 1957:

„Extrădarea germanilor din Republica Federală Germania către o țară străină nu este permisă, în conformitate cu articolul 16 alineatul (2) prima teză din Legea fundamentală a Republicii Federale Germania, și, prin urmare, trebuie să fie refuzată în toate cazurile. Noțiunea de «resortisanți» în sensul articolului 6 paragraful 1 litera b) din Convenția europeană de extrădare din 1957 se referă la toți germanii în sensul articolului 116 alineatul (1) din Legea fundamentală a Republicii Federale Germania."

În urma intrării în vigoare a legii sale naționale de punere în aplicare a Deciziei-cadru 2002/584 și ulterior a unei hotărâri a Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală, Germania) cu privire la această chestiune, Republica Federală Germania a completat declarația respectivă pentru a acorda prioritate Deciziei-cadru 2002/584 în relațiile reciproce dintre Germania și celelalte state membre ale Uniunii Europene [13].

B. Dreptul Uniunii

12. Articolul 8 din Decizia-cadru 2002/584, care reglementează conținutul și forma mandatului european de arestare, prevede:

„(1) Mandatul european de arestare conține următoarele informații, prezentate în conformitate cu formularul din anexă:

(a) identitatea și cetățenia persoanei căutate;

(b) numele, adresa, numerele de telefon și de fax și adresa electronică a autorității judiciare emitente;

13 Declarație cuprinsă într-o notă verbală a Reprezentanței permanente a Germaniei, din data de 8 noiembrie 2010, înregistrată la Secretariatul General al Biroului pentru tratate al Consiliului Europei la 9 noiembrie 2010.

(c) indicarea existenței unei hotărâri executorii, a unui mandat de arestare sau a oricărei alte decizii judiciare executorii având același efect, intrând în sfera de aplicare a articolelor 1 și 2;

(d) natura și încadrarea juridică a infracțiunii, în special cu respectarea articolului 2;

(e) descrierea circumstanțelor comiterii infracțiunii, inclusiv a momentului, locului și gradului de implicare a persoanei căutate la infracțiune;

(f) pedeapsa pronunțată, în cazul în care este vorba despre o hotărâre definitivă, sau seria de pedepse prevăzute pentru infracțiune de legea statului membru emitent;

(g) în măsura posibilă, alte consecințe ale infracțiunii.

[…]"

13. Primul și al treilea alineat ale articolului 16 din Decizia-cadru 2002/584, intitulat „Decizia în cazul concursului de cereri", au următorul cuprins:

„(1) În cazul în care mai multe state membre au emis un mandat european de arestare împotriva aceleiași persoane, alegerea mandatului european de arestare care trebuie să fie executat se face de autoritatea judiciară de executare, ținând cont în mod corespunzător de toate circumstanțele și, în special, de gravitatea relativă și de locul comiterii infracțiunilor, de datele respective ale mandatelor europene de arestare, precum și de faptul că mandatul a fost emis pentru urmărirea penală sau pentru executarea unei pedepse sau a unei măsuri de siguranță privative de libertate.

[…]

(3) În cazul unui conflict între un mandat european de arestare și o cerere de extrădare prezentată de un stat terț, decizia de acordare a priorității fie mandatului european de arestare, fie cererii de extrădare este adoptată de autoritatea competentă a statului membru de executare, ținând cont în mod corespunzător de toate circumstanțele, în special de cele prevăzute la alineatul (1), precum și de cele menționate în convenția aplicabilă.

[…]"

C. Dreptul german

14. Articolul 16 alineatul (2) din Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Legea fundamentală a Republicii Federale Germania)[14] din 23 mai 1949 prevede:

„Niciun german nu poate fi extrădat în străinătate. Prin lege poate fi adoptată o reglementare derogatorie pentru extrădarea către un stat membru al Uniunii Europene sau către o instanță internațională, în măsura în care sunt garantate principiile statului de drept."

15. Articolul 7 din Strafgesetzbuch (Codul penal german)[15] prevede:

„(1) Dreptul penal german se aplică infracțiunilor săvârșite în străinătate împotriva unui resortisant german […].

14 BGBl. 1949, p. 1, astfel cum a fost modificată prin Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16) [Legea de modificare a Legii fundamentale (articolul 16)] din 29 noiembrie 2000, BGBl. I 2000, p. 1633.

15 În versiunea publicată la 13 noiembrie 1998 (BGBl. I, p. 3322), astfel cum a fost modificat ultima dată prin articolul 62 din Legea din 20 noiembrie 2019 (BGBl. I, p. 1626).

(2) Dreptul penal german se aplică altor infracțiuni săvârșite în străinătate dacă acestea sunt incriminate și în locul în care au fost săvârșite sau dacă acest loc nu este supus niciunei jurisdicții penale, iar autorul

1. era resortisant german […] sau

2. era resortisant străin aflat în Germania în momentul săvârșirii infracțiunii și, deși legea privind extrădarea, în funcție de tipul de infracțiune, permitea extrădarea acestuia, nu este extrădat întrucât cererea de extrădare nu este formulată într-un termen rezonabil sau este respinsă ori extrădarea nu poate fi executată."

III. Situația de fapt din procedura principală și cererea de decizie preliminară

16. Persoana căutată în prezenta procedură, BY, este resortisant ucrainean. În anul 2012, acesta s-a mutat din Ucraina în Germania (care propunem să fie denumită, pentru comoditate, „statul membru gazdă" sau „statul solicitat"). În anul 2014, el a obținut de asemenea cetățenia română, ca urmare a faptului că era descendent al unor foști cetățeni români care locuiau în fosta Bucovină românească. Totuși, nu a avut niciodată centrul intereselor în România (în speță, „statul membru de origine").

17. Împotriva lui BY există un mandat de arestare emis de Tribunalul Districtual din Zastavna (Ucraina) la 26 februarie 2016. Acesta este acuzat că a deturnat fonduri ale unei întreprinderi de stat ucrainene în cursul anilor 2010 și 2011. La 15 martie 2016, Parchetul General din Ucraina (care propunem să fie denumită „statul terț" sau „statul solicitant") a formulat o cerere formală de extrădare care a fost transmisă Republicii Federale Germania prin intermediul ministerelor justiției din aceste state, în conformitate cu articolul 5 din Al doilea protocol adițional la Convenția europeană de extrădare din 1957. Pentru a nu fi trecut cu vederea, este important să fie subliniat faptul că BY beneficiază, desigur, de prezumția de nevinovăție. Prin urmare, prezentele concluzii pleacă de la această premisă.

18. După formularea cererii de extrădare menționate, BY a fost arestat preventiv la 26 iulie 2016, în conformitate cu articolul 19 din Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen[16]. La 28 noiembrie 2016, Kammergericht Berlin (Tribunalul Regional Superior, Berlin) a dispus eliberarea lui BY din detenție, în așteptarea extrădării, în schimbul plății unei cauțiuni și al respectării anumitor condiții. După depunerea cauțiunii, BY a fost eliberat din detenție la 2 decembrie 2016.

19. Având în vedere cetățenia română a lui BY și făcând referire la Hotărârea Petruhhin a Curții, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Parchetul General din Berlin) a informat Ministerul Justiției din România despre cererea de extrădare prin scrisoarea din 9 noiembrie 2016, anexând o copie a ordonanței instanței de trimitere din 1 august 2016 prin care s-a dispus arestarea lui BY în vederea extrădării. Acesta a întrebat dacă autoritățile române au intenția să preia urmărirea penală împotriva lui BY.

20. Răspunsul a fost inițial negativ și Ministerul Justiției din România a precizat că era considerată necesară o solicitare din partea autorităților judiciare ucrainene. Parchetul General din Berlin a întrebat apoi dacă dreptul penal român permite urmărirea penală pentru infracțiunile de care este acuzat BY, independent de solicitarea privind transferul procedurii penale formulată de autoritățile judiciare ucrainene (în sensul articolului 6 paragraful 2 din Convenția europeană de extrădare din 1957). În răspunsul său, Ministerul Justiției din România a informat Parchetul General din Berlin că

16 Legea privind cooperarea internațională în materie penală, în versiunea publicată la 27 iunie 1994, BGBl. I S. 1537, *cu modificările ulterioare* (denumită în continuare „IRG").

emiterea unui mandat de arestare național ca o condiție prealabilă a unui mandat european de arestare presupune existența unor dovezi suficiente în ceea ce privește săvârșirea infracțiunilor în cauză de către persoana urmărită. El a solicitat Parchetului General din Berlin prezentarea unor documente și copii ale elementelor de probă din Ucraina.

21. Instanța de trimitere deduce din acest schimb de corespondență că dreptul român permite, în principiu, urmărirea unui cetățean român pentru infracțiuni săvârșite într-un stat terț.

22. Instanța de trimitere consideră că extrădarea lui BY în Ucraina, care a fost solicitată de Parchetul General din Berlin, ar fi în principiu admisibilă potrivit dreptului german. Aceasta consideră însă că este împiedicată să se pronunțe de Hotărârea Petruhhin a Curții, întrucât autoritățile judiciare române nu au statuat încă, nici în mod pozitiv, nici în mod negativ, cu privire la urmărirea penală a lui BY pentru presupusele infracțiuni care fac obiectul cererii de extrădare. Ea subliniază totuși, în primul rând, că situația de fapt din prezenta cauză este diferită, întrucât BY nu deținea cetățenia română în momentul în care și-a transferat centrul intereselor din Ucraina în Republica Federală Germania. Se susține însă că, atunci când și-a stabilit reședința în Republica Federală Germania, el nu a procedat astfel în exercitarea dreptului său de liberă circulație care decurge din articolul 21 alineatul (1) TFUE.

23. În al doilea rând, instanța de trimitere menționează dificultățile de ordin practic în aplicarea principiilor stabilite în Hotărârea Petruhhin. Autoritățile judiciare române au solicitat Germaniei probe împotriva lui BY pentru a examina infracțiunile de săvârșirea cărora acesta este acuzat. Aceste probe le-ar permite să decidă cu privire la emiterea unui mandat de arestare național, pe baza căruia ar putea fi emis ulterior un mandat european de arestare. Autoritățile germane nu dispun însă de asemenea informații. Acest lucru nu este surprinzător întrucât Ucraina și-a întemeiat cererea pe Convenția europeană de extrădare din 1957. Articolul 12 paragraful 2 din convenția respectivă nu impune statului solicitant să furnizeze astfel de documente și, prin urmare, Ucraina nu le-a furnizat.

24. În aceste condiții, instanța de trimitere ridică problema dacă statul membru de origine este obligat să solicite el însuși statului solicitant dosarele care i-ar permite să decidă cu privire la preluarea urmăririi penale. Instanța de trimitere arată în continuare că, chiar dacă autoritățile germane ar dispune de documente furnizate de statul solicitant, nu este clar dacă ele ar putea fi transmise în mod automat de statul solicitat statului membru de origine al resortisantului Uniunii a cărui extrădare a fost solicitată sau dacă ar fi necesar consimțământul statului solicitant în acest scop.

25. Totuși, dacă informațiile de bază privind cererea de extrădare nu sunt suficiente pentru ca statul membru de origine să decidă dacă va prelua urmărirea penală, iar statul membru de origine trebuie să solicite dosarul cauzei statului solicitant, aceasta ar determina o întârziere considerabilă a procedurii. O asemenea întârziere ar fi cauzată de comunicarea pe căi diplomatice, precum și de necesitatea traducerii. Instanța de trimitere observă că aceasta ridică probleme deosebite în cazul în care persoana urmărită se află în arest.

26. Instanța de trimitere arată în continuare că ar fi practic dificil ca statul solicitat să solicite dosarul întrucât nu este în măsură să aprecieze dacă statul membru de origine poate declanșa urmărirea penală, în conformitate cu dreptul național al statului respectiv. Aceleași probleme privind necunoașterea de către statul membru gazdă a dreptului statului membru de origine, precum și întârzierile inevitabile care rezultă astfel ar apărea dacă statul membru solicitat ar cere statului solicitant să transmită statului membru de origine o cerere de preluare a urmăririi penale.

27. În al treilea rând, întrucât Codul penal german prevede, la punctul 2 al articolului 7 alineatul (2), o competență subsidiară pentru infracțiunile comise în străinătate, inclusiv de cetățeni străini, instanța de trimitere ridică problema dacă este obligată, pentru a respecta principiul nediscriminării consacrat la articolul 18 TFUE, să declare extrădarea ilegală. Organele de urmărire penală germane ar trebui atunci să preia urmărirea penală.

28. Instanța de trimitere consideră că o asemenea abordare ar compromite eficiența urmăririi penale a unor astfel de infracțiuni. Ea ar face ca extrădarea resortisantului unui stat membru să devină ilicită *prima facie* ca urmare a posibilității autorităților germane de a prelua urmărirea penală. La rândul său, aceasta ar face practic imposibilă, potrivit dreptului german, emiterea unui mandat de arestare în vederea extrădării [17] sau a unui mandat de arestare național [18]. Întârzierea cauzată astfel ar putea permite acuzatului (din nou) să se sustragă de la urmărirea penală.

29. În aceste împrejurări, instanța de trimitere a suspendat judecarea cauzei la 23 mai 2019 și a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Principiile din Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 6 septembrie 2016 în cauza Petruhhin (C-182/15) cu privire la aplicarea articolelor 18 și 21 TFUE se aplică în cazul cererii formulate de un stat terț privind extrădarea unui cetățean al Uniunii și în cazul în care persoana urmărită și-a transferat centrul intereselor în statul membru solicitat la o dată la care acesta nu era încă cetățean al Uniunii?

2) În temeiul Hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene din 6 septembrie 2016 pronunțată în cauza Petruhhin (C-182/15), statul membru de origine, informat în privința cererii de extrădare, este obligat să solicite statului terț solicitant să îi transmită dosarul cauzei pentru a examina problema preluării urmăririi penale?

3) Statul membru căruia i se solicită de către un stat terț extrădarea unui cetățean al Uniunii este obligat, în temeiul Hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene din 6 septembrie 2016 în cauza Petruhhin (C-182/15), să refuze extrădarea și să preia el însuși urmărirea penală dacă dreptul său național îi permite acest lucru?”

30. Au fost depuse observații scrise în numele lui BY și de către guvernele german, irlandez, elen, leton, maghiar, austriac, polonez și român, precum și de către Comisia Europeană. Ședința propriu-zisă a avut loc în perioada pandemiei de Covid-19, iar reprezentanții lui BY, ai guvernului german și ai Comisiei Europene au prezentat observații orale în cursul ședinței, care a avut loc la 16 iunie 2020. Cu permisiunea Curții, Irlanda a fost autorizată să participe de la distanță, iar observațiile scrise depuse de guvernele leton și polonez au fost citite în prezența membrilor Curții și a reprezentanților părților prezente.

IV. Analiză

A. Raționamentul Curții în Hotărârea Petruhhin

31. Întrucât aplicarea constatărilor Curții din Hotărârea Petruhhin – astfel cum au fost confirmate de Curte în hotărâri ulterioare precum Hotărârea Pisciotti [19] și Hotărârea Raugevicius [20] – în situația de fapt din prezenta cauză se află în centrul întrebărilor instanței de trimitere, este necesar să se examineze atât situația de fapt, cât și raționamentul Curții în această cauză.

17 Articolul 15 al doilea paragraf din IRG prevede că nu poate fi dispusă arestarea în vederea extrădării a persoanei urmărite atunci când aceasta pare ilicită *prima facie*.

18 Articolul 112 alineatul (1) din Strafprozeßordnung (Codul de procedură penală) prevede că emiterea unui mandat de arestare presupune existența unor „suspiciuni întemeiate”, care pot fi confirmate numai pe baza examinării elementelor de probă existente. După cum s-a arătat mai sus, statul solicitat nu dispune în general de dosar pentru a face aceasta.

19 Hotărârea din 10 aprilie 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

20 Hotărârea din 13 noiembrie 2018 (C-247/17, EU:C:2018:898).

32. În cauza Petruhhin, reclamantul era un resortisant estonian care s-a deplasat în Letonia. Autoritățile letone au fost sesizate ulterior de Procurorul General al Federației Ruse cu o cerere de extrădare în care s-a arătat că domnul Petruhhin era căutat pentru trafic, în cadrul unui grup infracțional organizat, de mari cantități de stupefiante. Dreptul leton excludea însă extrădarea propriilor resortisanți, iar argumentul fundamental al domnului Petruhhin a fost acela că neaplicarea acestui drept în privința sa ca resortisant al Uniunii care și-a exercitat dreptul de liberă circulație ar constitui o discriminare nejustificată în sensul articolului 18 TFUE.

33. În concluziile sale prezentate la 10 mai 2016, avocatul general Bot a subscris la opinia potrivit căreia resortisanții letoni beneficiau de o protecție legală care nu era aplicabilă resortisanților altor state [21]. În această măsură, cetățenii altor state membre erau tratați în mod diferit din această perspectivă. Avocatul general Bot a considerat însă că această diferență de tratament era justificată în mod obiectiv de faptul că, în timp ce Letonia dispunea de o competență extrateritorială pentru infracțiunile săvârșite în străinătate de resortisanții săi, dreptul leton *nu* prevedea în general un asemenea drept în cazul resortisanților altor state, precum domnul Petruhhin (care nu avea drept de ședere permanentă în Letonia [22]) [23]. Concluzionând că domnul Petruhhin nu putea „face obiectul urmăririi penale în Letonia pentru o infracțiune pe care este bănuit a fi săvârșit-o în Rusia”, avocatul general Bot a apreciat că:

„[…] din perspectiva obiectivului privind evitarea impunității persoanelor bănuite a fi săvârșit o infracțiune într-o țară terță, acest resortisant nu se află într-o situație comparabilă cu cea a resortisanților letoni.

În consecință, diferența de tratament dintre cetățenii Uniunii neresortisanți letoni care locuiesc în Letonia și resortisanții letoni nu constituie o discriminare interzisă de articolul 18 primul paragraf TFUE, în măsura în care este justificată de obiectivul privind combaterea impunității persoanelor bănuite a fi săvârșit o infracțiune într-o țară terță” [24].

34. Totuși, așa cum se mai întâmplă, Curtea nu a adoptat această poziție din Concluziile avocatului general Bot, aspect asupra căruia vom reveni în prezentele concluzii. În schimb, Curtea a statuat că, dacă dreptul național al unui stat membru exclude extrădarea propriilor resortisanți, atunci principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 18 TFUE implică necesitatea extinderii acestei norme privind neextrădarea și la resortisanții altor state. Mai mult, neîndeplinirea acestei obligații constituie o restricție privind libera circulație în sensul articolului 21 TFUE [25].

35. Curtea a adăugat că, pentru a fi justificată, o astfel de restricție trebuie să se întemeieze pe considerații obiective și să fie proporțională cu obiectivul urmărit în mod legitim. Ea a observat că, în timp ce statele care nu își extrădează propriii cetățeni sunt de regulă în măsură să preia urmărirea penală a cetățenilor respectivi, nu aceasta este în general situația în cazul cetățenilor țărilor terțe. Există astfel o preocupare în sensul că presupusa infracțiune riscă să rămână nepedepsită. Asigurarea atenuării acestui risc este un obiectiv cu caracter legitim în dreptul Uniunii [26].

21 Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330).

22 Deținerea unui permis de ședere permanentă în Letonia constituia un motiv suplimentar pentru competența extrateritorială în temeiul legii penale letone (a se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:330, punctul 65).

23 A se vedea punctele 49-70 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330).

24 Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330, punctele 68 și 69).

25 Punctul 33 din Hotărârea Petruhhin.

26 Punctul 37 din Hotărârea Petruhhin. A se vedea și Hotărârea din 10 aprilie 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punctele 46 și 47, precum și jurisprudența citată).

36. Ținând seama de dificultățile menționate, Curtea a propus ulterior o măsură care, în opinia sa, ar îndeplini criteriul necesar privind proporționalitatea. Aceasta se întemeia pe principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf TUE. Curtea a statuat că, în lipsa unor norme ale dreptului Uniunii care să reglementeze extrădarea, principiul respectiv obligă statele membre să pună în aplicare toate mecanismele de cooperare și de asistență reciprocă ce există în materie penală în temeiul dreptului Uniunii [27]. Curtea a statuat astfel că:

„[…] articolele 18 și 21 TFUE trebuie interpretate în sensul că, atunci când unui stat membru în care s-a deplasat un cetățean al Uniunii resortisant al unui alt stat membru i se adresează o cerere de extrădare de către un stat terț cu care primul stat membru a încheiat un acord de extrădare, acesta are obligația să informeze statul membru a cărui cetățenie o are respectivul cetățean și, dacă este cazul, la cererea acestui din urmă stat membru, să i-l predea pe acel cetățean, în conformitate cu dispozițiile Deciziei-cadru 2002/584, cu condiția ca acest stat membru să fie competent, în temeiul dreptului său național, să o urmărească penal pe această persoană pentru fapte săvârșite în afara teritoriului său național” [28].

B. Convenția europeană de extrădare din 1957

37. Vom reveni în curând asupra Hotărârii Petruhhin și asupra implicațiilor sale pentru prezenta cauză. În acest stadiu este însă necesar să mai facem anumite precizări referitoare la Convenția europeană de extrădare din 1957. După cum arată Comisia în observațiile sale scrise, nu există un acord internațional în vigoare între Uniunea Europeană și Ucraina în materie de extrădare. În asemenea împrejurări, normele privind extrădarea țin de competența statelor membre. În speță, din decizia de trimitere reiese că acordul internațional în temeiul căruia Ucraina solicită extrădarea este Convenția europeană de extrădare din 1957. Convenția este un acord al Consiliului Europei la care Germania și Ucraina, precum și România sunt părți contractante. Înainte de a continua, propunem să examinăm modul în care aplicarea principiilor stabilite în Hotărârea Petruhhin [29] ar influența aplicarea acestei convenții.

38. Articolul 1 din Convenția europeană de extrădare din 1957 conține o obligație de extrădare cu condiția ca persoana urmărită să fie acuzată de săvârșirea unei fapte care dă loc la extrădare. Nu pare să existe nicio îndoială că infracțiunea de săvârșirea căreia este acuzat BY îndeplinește criteriile prevăzute la articolul 2 din convenția respectivă pentru a constitui o „faptă care dă loc la extrădare”. Convenția cuprinde mai multe situații de excepție în care extrădarea poate sau trebuie să fie refuzată (de exemplu în cazul infracțiunilor politice, potrivit articolului 3, sau în cazul în care infracțiunea a fost săvârșită pe teritoriul statului solicitat, potrivit articolului 7) și care în mod clar nu sunt relevante în cazul de față. Articolul 6 din Convenția europeană de extrădare din 1957 acordă de asemenea oricărei părți contractante dreptul să refuze extrădarea resortisanților săi. În mod clar, această situație nu se regăsește în speță întrucât, deși BY are atât cetățenia română, cât și cetățenia ucraineană, el nu este cetățean german.

39. În consecință, se ridică problema dacă și cum poate statul solicitat să își îndeplinească obligațiile care îi revin potrivit articolului 18 și articolului 21 alineatul (1) TFUE (care includ obligația de predare a persoanei urmărite către statul membru de origine în conformitate cu dispozițiile Deciziei-cadru 2002/584) [30] atunci când statul membru de origine emite un mandat european de arestare și în același timp își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul convenției.

27 Punctele 42 și 47 din Hotărârea Petruhhin.

28 Punctul 50 din Hotărârea Petruhhin.

29 Punctul 50 din Hotărârea Petruhhin.

30 Aceasta implică faptul că instanțele din statul membru de origine sunt competente în temeiul dreptului lor național să urmărească penal persoana respectivă pentru faptele săvârșite în afara teritoriului statului în cauză.

40. Tocmai pentru acest motiv, Germania a făcut referire la articolul 17 din Convenția europeană de extrădare din 1957, privind concursul de cereri, precum și la articolul 16 alineatul (3) din Decizia-cadru 2002/584, privind conflictele între un mandat european de arestare și o cerere de extrădare prezentată de un stat terț. Deși ambele dispoziții reglementează concursul de cereri, ele nu acordă nicidecum o prioritate evidentă cererii statului membru de origine. Însă, întrucât Convenția europeană de extrădare din 1957 este o convenție internațională la care Uniunea nu este parte, interpretarea acesteia, spre deosebire de cea a Deciziei-cadru 2002/584, nu este de competența Curții. Este util totuși să se facă referire la dispozițiile convenției deoarece ele constituie contextul cererii de extrădare către Ucraina.

41. Întrucât declarația cuprinsă în Nota verbală a Reprezentanței Permanente a Germaniei, din data de 8 noiembrie 2010, înregistrată la Secretariatul General al Biroului pentru tratate al Consiliului Europei la 9 noiembrie 2010, privind Convenția europeană de extrădare din 1957, acoperă doar relațiile cu alte state membre, articolul 17 din Convenția europeană de extrădare din 1957 rămâne aplicabil Germaniei în relațiile sale cu Ucraina. Astfel, nicio interpretare a articolului 16 alineatul (3) din Decizia-cadru 2002/584 de către Curte nu ar soluționa chestiunea în raport cu articolul 17 din Convenția europeană de extrădare din 1957. Propunem să revenim asupra acestei probleme într-un stadiu ulterior.

C. Câteva considerații introductive: Hotărârea Petruhhin a fost corectă?

42. Din moment ce vom examina acum cele trei întrebări adresate, considerăm că este necesar să abordăm mai întâi chestiunea dacă Hotărârea Petruhhin a fost corectă, deși, după cum s-a confirmat în cursul ședinței, în prezent doar Irlanda propune Curții să se îndepărteze de la această hotărâre. În ceea ce ne privește, considerăm că avocatul general Bot a analizat în întregime corect chestiunea referitoare la articolul 18 TFUE. După cum a arătat acesta, o normă care exclude extrădarea propriilor resortisanți este strâns legată de noțiunea de suveranitate a statului asupra resortisanților săi și de obligația corelativă a statului de a-și proteja propriii resortisanți „împotriva aplicării unui sistem penal străin, a cărui procedură și a cărui limbă nu o cunosc și în cadrul căruia se pot cu dificultate apăra”[31].

43. Deși este posibil ca norma privind neextrădarea propriilor resortisanți să reflecte un sentiment tradițional de neîncredere față de sistemele juridice străine și să își aibă originea într-o lume mai puțin globalizată, nu aceasta este esența. Adevărata esență a practicii statelor legate de principiul *aut dedere, aut iudicare* era că statul de origine al persoanei căutate avea opțiunea de a urmări penal persoana respectivă potrivit propriilor legi pentru infracțiunile săvârșite în străinătate. El beneficia de această competență extrateritorială în temeiul exercitării suveranității sale față de propriii resortisanți. Este adevărat că – după cum ilustrează hotărârea, clasică, a Curții Permanente de Justiție Internațională în cauza Lotus[32] – există anumite împrejurări în care un stat își poate exercita de asemenea competența pentru infracțiuni săvârșite în străinătate de persoane care nu sunt propriii resortisanți. Totuși, nu este mai puțin adevărat că, în lipsa unor acorduri internaționale concrete care să confere jurisdicție universală pentru anumite infracțiuni, această jurisdicție este în general limitată la anumite împrejurări, în care evenimentele, actele și persoanele cărora li se aplică actul normativ cu efect extrateritorial privesc pacea, ordinea și buna administrare a statului în cauză sau cel puțin interesele unui resortisant al statului respectiv, astfel încât există o *legătură reală* între exercitarea competenței extrateritoriale în privința resortisanților statelor terțe și statul care o exercită[33].

31 Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330, punctul 51).

32 Curtea Permanentă de Justiție Internațională, Hotărârea din 7 septembrie 1927, SS Lotus, Franța împotriva Turciei (CPJI, seria A, nr. 10).

33 A se vedea O'Connell, D., *International Law*, ediția a doua, vol. 2, Stevens, 1979, p. 602; Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, ediția a opta, Oxford University Press, 2012, p. 457; Ipsen, K., *Völkerrecht*, ediția a șasea, punctele 71-74; a se vedea și Combacau, J., și Sur, S., *Droit international public*, ediția a treisprezecea, p. 390, care arată că exercitarea puterii legislative extrateritoriale, dacă nu există nici o legătură teritorială, nici o legătură privind cetățenia, are caracter strict subsidiar și este limitată la foarte puține cazuri. Exercitarea acestui principiu strict în materie de competență este bine ilustrat la articolul 4 alineatul (3) din legea penală letonă aflat în discuție în cauza Petruhhin, care permite urmărirea penală a resortisanților altor state pentru infracțiuni „grave sau foarte grave” săvârșite în afara Letoniei și îndreptate „împotriva intereselor Republicii Letonia sau ale locuitorilor săi”: a se vedea punctul 67 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330).

44. Deși rațiunea și raționamentul Hotărârii Curții Permanente de Justiție Internaționale în cauza Lotus [34] au făcut obiectul unei analize aprofundate în cei aproximativ 90 de ani scurși de la pronunțarea sa, iar limitările și chiar relevanța acestei hotărâri în condițiile moderne au fost puse sub semnul întrebării [35], în ceea ce ne privește, împărtășim următoarea afirmație referitoare la dreptul internațional contemporan și practica aferentă cuprinsă în opinia separată a președintelui Guillaume în Hotărârea „Mandat de arestare" a Curții Internaționale de Justiție:

„Statele își exercită în principal jurisdicția penală pe propriul lor teritoriu. În dreptul internațional clasic, ele dețin în mod normal jurisdicția pentru o infracțiune săvârșită în străinătate numai dacă autorul infracțiunii sau cel puțin victima este resortisant al acestora sau dacă infracțiunea amenință securitatea lor internă sau externă. În plus, acestea își pot exercita jurisdicția în cazurile de piraterie și în situațiile de jurisdicție universală subsidiară prevăzute de diferite convenții dacă autorul infracțiunii este prezent pe teritoriul lor. Însă, în afara cazurilor menționate, dreptul internațional nu admite jurisdicția universală […]" [36]

45. Acest pasaj se reflectă în ceea ce Curtea a admis în Hotărârea Petruhhin, și anume că un stat membru „este în general necompetent să judece" fapte care constituie infracțiuni grave „săvârșite în afara teritoriului său" atunci când „nici autorul, nici victima presupusei infracțiuni nu au cetățenia respectivului stat membru" [37].

46. Toate acestea sunt suficiente pentru a demonstra că există de fapt o diferență importantă între situația cetățeanului unui stat care nu își extrădează propriii resortisanți, pe de o parte, și a cetățenilor altor state, pe de altă parte, în ceea ce privește aplicarea extrateritorială a dreptului penal al statului respectiv. După cum a arătat avocatul general Bot în cauza Petruhhin [38], există un risc de impunitate în asemenea circumstanțe în cazul acestora din urmă, care nu apare în cazul celui dintâi.

47. Deși statul în cauză poate alege să urmărească penal propriii resortisanți pentru presupuse încălcări săvârșite în străinătate, situația este în mod normal diferită în cazul presupuselor încălcări săvârșite în străinătate de resortisanți ai altor state. Deși întinderea domeniului de aplicare al jurisdicției extrateritoriale a unui stat în aceste din urmă cazuri poate fi pusă sub semnul întrebării, nu se contestă că dreptul internațional și practica aferentă stabilesc anumite limitări ale capacității unui stat de a legifera cu efect extrateritorial pentru infracțiuni săvârșite de străini în afara propriului teritoriu și care sunt diferite de cele aplicabile în cazul propriilor resortisanți. Situația de fapt din cauza Petruhhin constituie, în felul său, o mărturie a acestui lucru, întrucât, potrivit dreptului leton, un resortisant estonian care nu avea drept de ședere permanentă în Letonia nu putea fi urmărit penal în Letonia pentru presupusa sa implicare în activități de trafic de stupefiante în cadrul Federației Ruse [39].

48. Toate acestea demonstrează că resortisanții statului membru de origine, pe de o parte, și alți cetățeni ai Uniunii, pe de altă parte, nu se află în situații comparabile din perspectiva unei norme în temeiul căreia statul membru gazdă refuză extrădarea propriilor resortisanți. Având în vedere această diferență fundamentală, considerăm că nu a existat – și nu există – de fapt nicio discriminare în sensul articolului 18 TFUE în ceea ce privește aplicarea excepției legate de naționalitate, ca urmare a normelor diferite privind exercitarea jurisdicției extrateritoriale pentru infracțiuni săvârșite în străinătate în funcție de aspectul dacă persoana respectivă este sau nu cetățean al statului membru de origine. Prin urmare, pentru a reitera, în asemenea împrejurări există un risc de impunitate penală în

34 Curtea Permanentă de Justiție Internațională, Hotărârea din 7 septembrie 1927, SS Lotus, Franța împotriva Turciei (CPIJ, seria A, nr. 10).

35 A se vedea de exemplu Ryngaert, C., *Jurisdiction in International Law*, ediția a doua, Oxford University Press, 2015, la p. 30-48; Beaulac, S., „The *Lotus* Case in Context", în Allen, S., și alții, *Oxford Handbook of Jurisdiction in International Law*, Oxford University Press, 2019, p. 40-58.

36 Curtea Internațională de Justiție, Hotărârea din 14 februarie 2002, Mandatul de arestare din 11 aprilie 2000 (Republica Democrată Congo împotriva Belgiei) [2002] (*CIJ Recueil*, 2002, punctul 16 din avizul separat al președintelui Guillaume).

37 A se vedea în acest sens punctul 39 din Hotărârea Petruhhin.

38 Punctele 68 și 69 din Concluzii (C-182/15, EU:C:2016:330).

39 Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330, punctul 68).

această din urmă situație care nu este prezent în cazul celei dintâi. Aceasta este diferența importantă dintre cele două ansambluri de împrejurări, ceea ce înseamnă că aceste norme diferite privind extrădarea în funcție de cetățenia persoanei căutate nu constituie, în opinia noastră, o discriminare în sensul articolului 18 TFUE.

49. Este adevărat că Hotărârea Petruhhin este o hotărâre relativ recentă a unei Mari Camere a Curții. Totuși, chiar și în perioada relativ scurtă care a trecut de la pronunțarea sa, ea a condus la o serie de cazuri tot mai complexe, care au arătat, toate, în felul lor, cât de dificilă este de fapt aplicarea în practică a principiilor Hotărârii Petruhhin [40].

50. Acest lucru este ilustrat de Hotărârea Curții în cauza Raugevicius [41], cauză în care Federația Rusă a solicitat extrădarea din Finlanda a unui cetățean lituanian care deținea totodată cetățenia rusă, în scopul executării unei pedepse privative de libertate aplicate de o instanță rusă. Deși dreptul finlandez interzice extrădarea către țări terțe a propriilor resortisanți, nu prevede un mecanism prin care pedepsele pronunțate în țări terțe împotriva cetățenilor finlandezi „sau a unui resortisant străin care are reședința permanentă în Finlanda” să poată fi executate pe propriul său teritoriu. S-a ridicat atunci problema dacă principiile din Hotărârea Petruhhin puteau fi aplicate în aceste împrejurări.

51. În Concluziile sale [42], avocatul general Bot a atras atenția asupra unor potențiale dificultăți. Autorităților judiciare lituaniene nu li se putea recunoaște posibilitatea de a emite un mandat european de arestare în vederea efectuării unei noi urmăriri penale întrucât acest lucru ar fi contrar principiului *ne bis in idem* [43]. Avocatul general Bot a observat în continuare:

„Considerăm că nici nu este posibilă edificarea unui mecanism prin intermediul căruia autoritățile judiciare lituaniene să aibă posibilitatea de a emite un mandat european de arestare în vederea executării pedepsei pe teritoriul lituanian. Pe lângă obstacolul juridic pe care îl constituie faptul că pedeapsa care trebuie executată a fost pronunțată de o instanță dintr-un stat terț, arătăm că, într-o asemenea ipoteză, autoritățile finlandeze ar avea motive temeinice pentru a invoca motivul de neexecutare facultativă a mandatului european de arestare, care figurează la articolul 4 punctul 6 din [d]ecizia-cadru […], în temeiul căruia autoritatea judiciară de executare poate refuza executarea unui asemenea mandat emis în scopul executării unei pedepse privative de libertate atunci când persoana căutată «rămâne în statul membru de executare, este resortisant sau rezident al acestuia», iar acest stat se angajează să pună în executare această pedeapsă în conformitate cu dreptul său intern” [44].

52. Curtea a adoptat însă un punct de vedere diferit. Ea a observat că excepția finlandeză legată de naționalitate era la prima vedere discriminatorie în sensul articolului 18 TFUE și a statuat în continuare că, aplicând principiile din Hotărârea Petruhhin [45], o astfel de normă nu poate fi justificată decât „dacă se întemeiază pe considerații obiective și este proporțională cu obiectivul urmărit în mod legitim de dreptul național” [46].

40 Punctul 50 din Hotărârea Petruhhin.

41 Hotărârea din 13 noiembrie 2018 (C-247/17, EU:C:2018:898).

42 Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:616).

43 Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:616, punctul 55).

44 Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:616, punctul 56).

45 Punctul 50 din Hotărârea Petruhhin.

46 Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punctul 31).

53. Curtea a abordat apoi chestiunea dacă principiile din Hotărârea Petruhhin se aplicau în contextul unei cereri de extrădare formulate de o țară terță pentru executarea unei pedepse. Ea a admis că exercitarea unei noi urmăriri penale împotriva unei persoane care a fost deja urmărită penal și condamnată în statul solicitant ar putea încălca principiul *ne bis in idem*. Curtea a precizat în continuare:

„[…] deși principiul *ne bis in idem*, astfel cum este garantat de dreptul național, poate constitui un obstacol în calea urmăririi penale de către un stat membru a persoanelor vizate de o cerere de extrădare în scopul executării unei pedepse, este la fel de adevărat că, pentru a evita riscul ca asemenea persoane să rămână nepedepsite, există mecanisme în dreptul național și/sau în dreptul internațional care permit ca aceste persoane să își execute pedepsele în special în statul ale cărui resortisante sunt și astfel să își sporească șansele de reintegrare socială după executarea pedepselor” [47].

54. Curtea a făcut apoi referire la Convenția din 21 martie 1983 asupra transferării persoanelor condamnate [48], la care sunt părți atât toate statele membre, cât și Federația Rusă. Această convenție permite transferarea, în anumite împrejurări, a persoanelor care execută pedepse în închisori străine pentru a-și executa pedepsele în penitenciarele din statul membru de origine.

55. Curtea a arătat în continuare că Finlanda a permis deopotrivă propriilor resortisanți și resortisanților străini care aveau reședința permanentă în Finlanda să beneficieze de această convenție. Prin urmare, era posibil ca domnul Raugevicius să poată fi considerat ca având reședința permanentă în Finlanda și, astfel, să execute restul pedepsei în Finlanda, presupunând că atât el, cât și Federația Rusă consimțeau la aceasta.

56. Curtea a concluzionat apoi:

„[…] articolele 18 și 21 TFUE impun ca resortisanții altor state membre care au reședința permanentă în Finlanda și care fac obiectul unei cereri de extrădare formulate de o țară terță în scopul executării unei pedepse privative de libertate să beneficieze de norma care interzice extrădarea aplicată resortisanților finlandezi și să poată, în aceleași condiții ca aceștia din urmă, să își execute pedeapsa pe teritoriul finlandez. Dacă, în schimb, un cetățean precum domnul Raugevicius nu poate fi considerat ca având reședința permanentă în statul membru solicitat, aspectul privind extrădarea sa este reglementat în temeiul dreptului național sau al dreptului internațional aplicabil” [49].

57. Deși este adevărat că Hotărârea Raugevicius [50] a avut ca obiect situația ușor diferită în care extrădarea era solicitată în scopul executării unei pedepse, în felul său, aceasta evidențiază totuși limitele Hotărârii Petruhhin, tocmai deoarece *există* în general diferențe în materie de extrădare între situația resortisanților statului membru de origine, pe de o parte, și cea a resortisanților altor state membre, pe de altă parte.

58. Efectul net al Hotărârii Raugevicius [51] a fost admiterea de către Curte a faptului că, exceptând cazul în care dreptul finlandez ar asimila situația persoanei căutate cu cea a propriilor cetățeni [52], astfel încât să îi poată fi aplicată Convenția asupra transferării persoanelor condamnate din 1983, Hotărârea Petruhhin ar fi fost imposibil de aplicat în împrejurările de fapt ale acestei cauze.

47 Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punctul 36).

48 *Seria tratatelor europene*, nr. 112.

49 Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punctele 47 și 48).

50 Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

51 Hotărârea din 13 noiembrie 2018 (C-247/17, EU:C:2018:898).

52 Și anume, constatând (dacă este cazul) că domnul Raugevicius era rezident pe termen lung în Finlanda și, prin urmare, avea dreptul să fie tratat ca și cum ar fi cetățean finlandez.

59. În plus, ne temem că Hotărârea Petruhhin poate cauza dificultăți de ordin practic, în esență deoarece nici legislația, nici practica în materie de predare și extrădare – astfel cum sunt reflectate fie în Decizia-cadru 2002/584, fie în Convenția europeană de extrădare din 1957 – nu sunt în mod necesar bine adaptate cererilor adresate de statul membru gazdă organelor de urmărire penală din statul membru de origine cu privire la urmărirea penală a propriului resortisant al statului membru de origine pentru infracțiuni săvârșite într-o țară terță sau chiar, de altfel, cererilor adresate fie de statul membru de origine, fie de statul membru gazdă țării terțe în care a fost săvârșită infracțiunea.

60. Unele dintre aceste chestiuni de ordin practic ridicate de Hotărârea Petruhhin au fost abordate de instanța de trimitere și au fost invocate de asemenea în cursul ședinței de reprezentanții diferitor state membre. Toate aceste chestiuni de ordin practic ridică probleme legate de o potențială impunitate penală. De exemplu, cât timp trebuie să aștepte statul membru gazdă înainte de luarea unei hotărâri de către statul membru de origine? Se poate observa în trecere că astfel de întârzieri ar putea fi deosebit de problematice atunci când persoana căutată a rămas în arest în statul membru gazdă. Deși statul respectiv ar putea să nu fie dispus să supună persoana căutată unei perioade prelungite de arest până la soluționarea cererii adresate acestui stat membru de origine, orice decizie de eliberare cu titlu provizoriu a persoanei în cauză s-ar putea dovedi de asemenea problematică, în special dacă se consideră că există riscul ca persoana menționată să fugă.

61. În acest context, toate statele membre care participă la procedură sunt practic de acord că statul membru de origine nu dispune de informații suficiente pentru emiterea unui mandat european de arestare în cazul în care statul membru gazdă îl contactează pentru a-l informa că o țară terță solicită extrădarea unuia dintre cetățenii săi prezenți în statul membru gazdă și pentru a decide dacă dorește să solicite predarea resortisantului său pentru a prelua urmărirea penală.

62. De asemenea, toate statele membre sunt practic de acord că nu există un singur termen concret care poate fi aplicat în toate situațiile în care statul membru gazdă poate aștepta din partea statului membru de origine un răspuns privind aspectul dacă acesta din urmă intenționează să emită un mandat european de arestare sau chiar până când trebuie să fi emis un asemenea mandat european de arestare în cazul în care dorește să o facă. Deși aceasta nu a fost o întrebare preliminară a instanței de trimitere, problema unor asemenea termene a fost ridicată în întrebările adresate părților în vederea ședinței și a făcut obiectul răspunsului scris al Comisiei la o întrebare a Curții care urmărea obținerea unor clarificări în legătură cu aplicarea principiilor din Hotărârea Petruhhin[53] în practica statelor membre. Prin urmare, pare să existe un acord general al statelor membre (potrivit inclusiv celor prezente la ședință, precum și potrivit documentelor furnizate de Comisie, care a încercat să examineze aplicarea practică a Hotărârii Petruhhin), în sensul că statul membru de origine trebuie să decidă dacă va emite un mandat european de arestare în cel mai scurt timp, dar termenul depinde de situația de fapt concretă a cauzei aflate în discuție. Unul dintre elementele principale este acela dacă persoana în cauză se află în arest în vederea extrădării.

63. Din răspunsurile solicitate de Comisie statelor membre[54] reiese însă că termenele stabilite trebuie să fie de 10-45 de zile, termene mai lungi fiind acordate numai de câteva state sau în situații excepționale[55]. Doar câteva state membre nu stabilesc niciun termen. Aceasta va produce însă o incertitudine considerabilă.

53 Punctul 50 din Hotărârea Petruhhin.

54 Comisia arată că termenul pentru a răspunde la aceste întrebări a fost scurt, iar ele au fost adresate doar la nivelul unor servicii, ceea ce înseamnă că statele membre pot să completeze și/sau să detalieze răspunsul lor în orice moment.

55 Termenele mai lungi sunt mai puțin problematice dacă persoana urmărită se află deja în arest pentru o altă infracțiune decât cea pentru care este urmărită.

64. Este dificil de evitat impresia că orice termene stabilite sunt în general prea scurte pentru ca fie statul membru de origine, fie statul membru gazdă să contacteze statul solicitant prin intermediul unei cereri de asistență juridică reciprocă, să primească răspunsul și să traducă și să analizeze un dosar care ar putea să conțină sute de pagini. Timpul este extrem de scurt și, cu siguranță, de foarte multe ori va fi prea scurt, chiar dacă există tratate privind asistența juridică reciprocă. În toate cazurile în care situația este diferită și trebuie să fie utilizate canale diplomatice, poate fi practic imposibil pentru un stat membru de origine să emită un mandat european de arestare într-un astfel de termen. În cadrul ședinței, agentul Comisiei a arătat că situația ar putea fi diferită numai în cazul excepțional în care statul membru de origine a inițiat deja, în paralel, o anchetă cu privire la persoana în cauză.

65. Alte probleme suplimentare pot apărea oricând. Statul membru gazdă este liber să trimită documentele transmise de țara terță statului membru de origine sau este necesar consimțământul țării terțe în acest scop? Și dacă în prezenta cauză România ar accepta să preia urmărirea penală din Germania și ar emite un mandat european de arestare în acest scop, ar exista cel puțin – sub rezerva articolului 17 din convenție – chestiunea dacă Republica Federală Germania și-a îndeplinit în speță obligațiile care îi revin în temeiul articolului 1 din convenție, întrucât aceasta ar implica în mod necesar refuzul de a autoriza extrădarea suspectului către Ucraina pentru motive care nu au fost stabilite anterior în diferitele declarații depuse de Germania cu privire la articolul 6 din convenție[56]. Se pune de asemenea întrebarea referitoare la ceea ce trebuie să se întâmple dacă persoana căutată nu dorește ca urmărirea penală să fie preluată de statul membru de origine.

66. Prin urmare, practica și experiența au demonstrat că cele două situații nu sunt de fapt comparabile din perspectiva aplicării principiilor privind egalitatea de la articolul 18 TFUE. Aceste probleme de ordin practic legate de potențiala impunitate penală sunt agravate de lipsa unei structuri legislative adecvate a Uniunii. În consecință, invităm Curtea să se îndepărteze de Hotărârea Petruhhin pentru toate motivele care tocmai au fost expuse.

67. În ipoteza în care Curtea nu acceptă însă prezenta analiză, vom răspunde totuși la cele trei întrebări adresate de instanța de trimitere. Procedând astfel, vom presupune în acest scop (contrar opiniei noastre) că Hotărârea Petruhhin a fost corectă.

D. Prima întrebare

68. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă principiile expuse mai sus cu privire la aplicarea articolelor 18 și 21 TFUE se aplică și în cazul în care persoana respectivă a dobândit cetățenia europeană abia după ce și-a stabilit reședința în alt stat membru decât statul membru de origine. Întrucât argumentul Curții din Hotărârea Petruhhin se bazează, în mod clar, pe faptul că se află în joc o restricție privind libertatea de circulație, în sensul articolului 21 TFUE, a unui cetățean al Uniunii, se ridică problema dacă articolul 21 TFUE este afectat în prezenta cauză.

69. Irlanda susține că, pentru a atrage aplicarea altor drepturi conferite de Uniune care sunt inerente exercitării libertății de circulație, persoana care revendică asemenea drepturi trebuie (1) să exercite un drept de liberă circulație și (2) să facă aceasta *în perioada* în care deține cetățenia. Este cert că BY nu era cetățean al Uniunii în momentul în care și-a stabilit reședința în Germania. Prin urmare, Irlanda susține că, tocmai pentru acest motiv, el nu a exercitat niciun drept de liberă circulație conferit de Uniune prin simplul fapt că a locuit în Germania.

56 Deși acesta nu este un element decisiv, ca urmare a supremației dreptului Uniunii în raport cu tratatele internaționale la care Uniunea Europeană nu este ea însăși parte. A se vedea de asemenea, mai jos, punctul 107 din prezentele concluzii

70. După cum arată Comisia în observațiile sale scrise, nu există un acord internațional în vigoare între Uniunea Europeană și Ucraina în materie de extrădare. În asemenea împrejurări, normele privind extrădarea țin de competența statelor membre. În speță, din decizia de trimitere reiese că acordul internațional în temeiul căruia Ucraina solicită extrădarea este Convenția europeană de extrădare din 1957, la care Germania, Ucraina și România sunt părți contractante. Obligațiile care decurg din convenția menționată au fost ratificate în dreptul național. Asemenea norme naționale trebuie, desigur, să țină seama în mod corespunzător, în situațiile reglementate de dreptul Uniunii, de acesta din urmă [57]. Astfel, deși în principiu legislația penală și normele de procedură penală țin, în mare măsură, de responsabilitatea statelor membre, Curtea a statuat în mod constant că dreptul Uniunii impune limite competenței acestora. Așadar, această competență a statelor membre trebuie exercitată cu respectarea nu numai a libertăților fundamentale garantate de dreptul Uniunii, ci și a ansamblului dreptului Uniunii, în special a dreptului primar [58]. Prin urmare, asemenea dispoziții legislative în domeniul dreptului penal nu pot să discrimineze persoanele cărora dreptul Uniunii le conferă dreptul la egalitate de tratament sau să restricționeze libertățile fundamentale garantate de dreptul Uniunii [59].

71. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții [60], statutul de cetățean al Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre, ceea ce permite acelor resortisanți care se găsesc în aceeași situație să obțină, în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului Uniunii, același tratament juridic independent de cetățenia acestora și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute în această privință. Printre situațiile care intră în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului Uniunii se află și cele care implică exercitarea libertăților fundamentale garantate de tratat, în special cele care implică libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, astfel cum este recunoscută prin articolul 21 alineatul (1) TFUE.

72. În schimb, cetățenia Uniunii, prevăzută la articolul 20 TFUE, nu urmărește extinderea domeniului de aplicare *ratione materiae* al tratatului la situații care nu prezintă niciun element de legătură cu una dintre situațiile prevăzute de dreptul Uniunii și în care totalitatea elementelor relevante se limitează la interiorul unui singur stat membru [61].

73. Potrivit articolul 21 alineatul (1) TFUE, „[o]rice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre”. Curtea a statuat în mod constant în acest context că dispozițiile care consacră un principiu fundamental precum cel al liberei circulații a persoanelor trebuie să fie interpretate în sens larg, în timp ce derogările de la principiul respectiv trebuie să fie interpretate în sens strict [62].

57 Hotărârea din 20 martie 1997, Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169, punctul 13), și punctul 27 din Hotărârea Petruhhin, precum și jurisprudența citată în cuprinsul acestuia.

58 A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 februarie 2019, Rimšēvičs și ECB/Letonia (C-202/18 și C-238/18, EU:C:2019:139, punctul 57).

59 A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punctul 19), Hotărârea din 24 noiembrie 1998, Bickel și Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punctul 17), și Hotărârea din 28 aprilie 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punctele 53 și 54).

60 Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punctele 22-24), și Hotărârea din 13 iunie 2019, TopFit și Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497, punctul 28 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 2 aprilie 2020, I. N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punctul 40).

61 Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punctul 45 și jurisprudența citată).

62 Hotărârea din 9 noiembrie 2000, Yiadom (C-357/98, EU:C:2000:604, punctul 24 și jurisprudența citată), precum și, pentru prima parte a acestei fraze, Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punctul 31).

74. Considerăm că această analiză nu este afectată de Hotărârea McCarthy [63]. Hotărârea menționată privește situația doamnei McCarthy, care avea dublă cetățenie, inclusiv cetățenia țării în care avea reședința. Curtea a ajuns la concluzia că niciun element component al situației sale nu indică faptul că măsura națională în discuție ar avea efectul de a o priva de beneficiul efectiv al esenței drepturilor aferente statutului său de cetățean al Uniunii [64]. Totuși, potrivit Curții, situația în care un cetățean al Uniunii nu și-a exercitat dreptul de liberă circulație nu ar putea, numai pentru acest motiv, să fie asimilată unei situații pur interne [65].

75. De asemenea, în Hotărârea Schempp s-a considerat că aspectul că nu domnul Schempp însuși, ci fosta sa soție, și-a exercitat dreptul de liberă circulație face ca situația de fapt să nu fie o situație pur internă [66]. Curtea a considerat și în Hotărârea Zhu și Chen că situația resortisantului unui stat membru care s-a născut în statul membru gazdă și care nu și-a exercitat dreptul de liberă circulație nu poate, numai din această cauză, să fie asimilată unei situații pur interne, care îl privează pe resortisantul respectiv în statul membru gazdă de beneficiul dispozițiilor dreptului Uniunii în materie de liberă circulație și de ședere [67]. În plus, în Hotărârea Garcia Avello, Curtea a afirmat în mod special că există o legătură cu dreptul Uniunii în cazul persoanelor care sunt resortisanți ai unui stat membru care au reședința în mod legal pe teritoriul altui stat membru [68].

76. Acest raționament poate fi aplicat în cazul lui BY. El avea reședința în Germania în momentul în care a obținut cetățenia română și, prin extindere, cetățenia Uniunii. În aceste împrejurări, nu prezintă importanță momentul în care un cetățean al Uniunii a obținut o asemenea cetățenie. Nu este necesară nici trecerea efectivă a unei frontiere de către cetățeanul Uniunii pentru aplicarea articolului 21 TFUE.

77. Pentru completitudine, adăugăm că nici faptul că BY are dublă cetățenie, iar una dintre ele nu este cetățenia unui stat membru al Uniunii, nu îl privează de libertățile pe care le deține în calitate de cetățean al unui stat membru în temeiul dreptului Uniunii [69]. În această privință, prezenta cauză *este* diferită de cauza McCarthy [70], întrucât, spre deosebire de cauza respectivă, în prezenta cauză nu există nimic care să indice că dreptul actual al lui BY de a locui în Germania are alt temei decât dreptul Uniunii: BY beneficiază de acest drept datorită faptului că, în calitate de cetățean român, are dreptul de ședere și de a avea reședința acolo, chiar dacă situația era diferită la momentul primei sale mutări în Germania, în anul 2012.

78. În măsura în care Irlanda se întemeiază pe Hotărârea Curții Lounes [71], mai precis pe punctul 55 din hotărârea respectivă, în care Curtea a statuat că „un stat membru nu poate restrânge efectele care decurg din deținerea cetățeniei unui alt stat membru, în special drepturile care sunt aferente acesteia în temeiul dreptului Uniunii și care rezultă din exercitarea de către un cetățean a libertății sale de circulație”, raționamentul de bază pare să fie acela că exercitarea drepturilor care decurg din articolul 21 alineatul (1) TFUE implică întotdeauna trecerea unei frontiere. Or, după cum am arătat mai sus, nu aceasta este în mod necesar situația.

63 Hotărârea din 5 mai 2011 (C-434/09, EU:C:2011:277).

64 Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punctul 49).

65 Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punctul 46).

66 Hotărârea din 12 iulie 2005, Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, punctul 25).

67 Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punctul 19).

68 Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punctul 27).

69 Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punctul 29); a se vedea de asemenea Hotărârea din 7 iulie 1992, Micheletti și alții (C-369/90, EU:C:1992:295, punctul 19).

70 Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277).

71 Hotărârea din 14 noiembrie 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

79. Având în vedere considerațiile precedente, apreciem că articolele 18 și 21 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu împiedică un cetățean al Uniunii să invoce drepturile care decurg din aceste dispoziții pentru simplul fapt că a obținut o asemenea cetățenie a Uniunii abia după ce și-a stabilit reședința într-un alt stat membru decât statul membru a cărui cetățenie o obține ulterior și, astfel, nu și-a exercitat dreptul de liberă circulație după ce a devenit cetățean al Uniunii. Atunci când (precum în speță) dreptul de ședere al cetățeanului Uniunii într-un stat membru decurge din dreptul Uniunii, acest cetățean are dreptul să invoce drepturile garantate de articolele 18 și 21 TFUE.

E. A doua întrebare

80. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească întinderea obligațiilor care revin statului membru de origine atunci când statul respectiv a fost informat referitor la o cerere de extrădare formulată de o țară terță către un alt stat membru cu privire la resortisantul acestui stat membru de origine. Mai precis, se ridică problema dacă statul membru de origine este în acest caz obligat să solicite statului terț care cere extrădarea să îi transmită dosarele relevante.

81. Cu excepția guvernului elen, toate statele membre care au prezentat observații în prezenta cauză sunt de acord că statul membru de origine nu este obligat să întreprindă vreo acțiune în temeiul dreptului Uniunii. Aceasta este și poziția Comisiei. Statele membre sunt totodată de acord că statul membru de origine nu are la dispoziție informații suficiente pentru a decide emiterea unui mandat european de arestare dacă îi sunt furnizate doar informațiile pe care trebuie să le conțină o cerere de extrădare în conformitate cu articolul 12 din Convenția europeană de extrădare din 1957. Aceasta implică – potrivit statelor membre – faptul că este practic imposibil ca statul membru de origine să decidă asupra emiterii unui mandat european de arestare.

1. Hotărârea Petruhhin și statul membru de origine

82. În afară de punctele introductive care prezintă situația de fapt, este poate evident că, eventual cu excepția punctelor 48 și 49, Hotărârea Petruhhin în sine cuprinde puține precizări privind obligațiile și drepturile statului membru de origine. Deși la aceste puncte este analizată *obligația statului membru gazdă* de a face schimb de informații cu statul membru de origine, nu se menționează nimic referitor la eventualele obligații ale statului membru de origine.

83. Astfel, se pare că Hotărârea Petruhhin nu abordează în mod expres obligațiile care revin statului membru de origine și de altfel nu face aceasta nici în mod implicit. Prin urmare, prezenta întrebare adresată de instanța de trimitere ne obligă să examinăm dacă principiul de bază din cauza menționată ar putea obliga statul membru de origine să ia măsuri de această natură.

84. După cum s-a arătat mai sus, Curtea a statuat în Hotărârea Petruhhin [72] că statul membru gazdă a cărui excepție legată de cetățenie încalcă articolele 18 și 21 TFUE este obligat, în temeiul principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, să coopereze cu statul membru de origine.

85. Situația statului membru de origine este însă complet diferită. El trebuie să ia o decizie privind preluarea urmăririi penale a persoanei căutate, care este unul dintre cetățenii săi. Acest lucru este necesar pentru îndeplinirea cerințelor referitoare la conținutul unui mandat european de arestare în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) literele (c)-(f) din Decizia-cadru 2002/584. Singura cerință care nu are doar un caracter formal este cea de la articolul 8 alineatul (1) litera (c) din Decizia-cadru 2002/584, care îi impune emiterea unui mandat de arestare național, în conformitate cu cerințele legilor sale naționale.

72 A se vedea în acest sens punctul 42 din Hotărârea Petruhhin.

86. Desigur, decizia de inițiere a unei proceduri penale ține exclusiv de dreptul intern al fiecărui stat membru, la fel ca măsurile administrative și de alt tip pe care acest stat le adoptă pentru aprecierea faptelor care îi permit luarea unei asemenea decizii. Întrucât, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în situațiile care intră sub incidența dreptului Uniunii, normele naționale în cauză trebuie să respecte în mod corespunzător dreptul Uniunii, BY, care și-a exercitat dreptul de liberă circulație, nu trebuie să fie discriminat pentru acest motiv. Totuși, niciuna dintre părți nu a susținut că România îl tratează pe BY în mod diferit, în ceea ce privește aprecierea respectivă, în raport cu (ceilalți) cetățeni ai săi care nu și-au exercitat dreptul de liberă circulație și nimic nu indică faptul că aceasta ar putea fi situația [73].

87. Prin urmare, spre deosebire de statul membru gazdă, România nu se află într-o situație în care aplicarea normelor sale naționale constituie o încălcare a articolelor 18 și 21 TFUE care necesită o justificare. O asemenea obligație a statului membru de origine ar apărea, așadar, în contextul unor norme discriminatorii ale unui alt stat membru care conduc la încălcarea libertății de circulație a cetățenilor Uniunii.

2. Obligațiile statului membru gazdă?

88. Mai multe state membre au făcut și observații legate de aspectul dacă ar fi posibil ca statul membru solicitat să nu trebuiască să furnizeze statului membru de origine informații suplimentare și dacă, în acest scop, statul membru solicitat ar putea fi obligat să solicite statului terț informațiile de care statul membru de origine are nevoie din partea statului solicitant pentru a decide referitor la preluarea urmăririi penale. Odată primite aceste informații, ele trebuie în mod evident să fie transmise statului membru de origine pentru a servi scopului respectiv.

89. Letonia și-a modificat de fapt dreptul intern ca urmare a Hotărârii Curții în cauza Petruhhin pentru a pune în aplicare hotărârea Curții. Ea a adăugat un al doilea alineat la articolul 704 din Kriminālprocesa likums (Codul de procedură penală) [74], care reglementează situația în care se solicită extrădarea unui cetățean al Uniunii. În acest caz, Ministerul Public este obligat să trimită țării a cărei cetățenie este deținută de persoana urmărită informațiile cu privire la posibilitatea prezentării unui mandat european de arestare și să specifice un termen pentru prezentarea unui astfel de mandat.

90. Multe dintre părți au susținut că, prin Hotărârea în cauza Pisciotti, Curtea a soluționat deja, de fapt, chestiunea menționată. În cauza respectivă, Curtea a statuat că, în cazul cererii de extrădare a cetățeanului unui alt stat membru formulate de un stat terț, cerințele de la articolele 18 și 21 TFUE sunt îndeplinite atunci când statul membru solicitat care nu își extrădează propriii cetățeni „a dat […] posibilitatea autorităților competente ale statului membru al cărui resortisant este cetățeanul respectiv să îl solicite pe acesta în cadrul unui mandat european de arestare, iar acest din urmă stat membru nu a luat nicio măsură în acest sens” înainte de extrădarea unei astfel de persoane [75].

73 Dat fiind că persoana căutată este resortisant al statului membru de origine, numai o discriminare inversă ar putea aduce situația sa sub incidența articolelor 18 și 21 TFUE. În Hotărârea din 11 iulie 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punctul 30), Curtea a constatat că „ar fi incompatibil cu dreptul de liberă circulație ca acestuia să îi poată fi aplicat, în statul membru al cărui resortisant este, un tratament mai puțin favorabil decât cel de care ar beneficia dacă nu ar fi exercitat facilitățile acordate de tratat în materie de circulație”. Aceste cauze privesc resortisanți care se întorc în țara lor de origine după ce și-au exercitat dreptul de liberă circulație și au fost tratați diferit față de resortisanții care au rămas în țara lor de origine. Or, nu aceasta este situația în cazul lui BY. A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 7 iulie 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, punctul 23).

74 *Latvijas Vēstnesis*, 11.05.2005, nr. 74 (3232) (disponibil la adresa https://likumi.lv/doc.php?id= 107820, ultima accesare la 11 septembrie 2020). Potrivit răspunsului scris al Comisiei la o întrebare adresată de Curte, și Republica Austria a modificat legislația sa în mod similar, prin adăugarea unui nou alineat (1a) la articolul 31 din Bundesgesetz über die Auslieferung und die Rechtshilfe in Strafsachen (Legea privind extrădarea și asistența reciprocă), publicată în BGBl. I. nr. 20/2020, care a intrat în vigoare la 1 iunie 2020.

75 Hotărârea din 10 aprilie 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punctul 56).

91. În cauza Pisciotti, un resortisant italian a fost arestat în timp ce se afla în tranzit pe aeroportul din Frankfurt, în urma unei cereri de extrădare formulate de Statele Unite ale Americii către Republica Federală Germania. Totuși, în această cauză funcționarii consulari italieni au fost informați despre situația domnului Pisciotti înainte ca instanțele germane să emită decizia de extrădare relevantă, iar autoritățile italiene nu au emis niciun mandat european de arestare. Prin urmare, Curtea a statuat astfel că obligațiile stabilite în Hotărârea Petruhhin [76] au fost respectate în cauza menționată întrucât statul membru de origine – și anume Italia – era pe deplin informat asupra cauzei și i-a fost dată posibilitatea de către statul membru gazdă – și anume, în speță, Germania – „să îl solicite pe acesta în cadrul unui mandat european de arestare, iar acest din urmă stat membru nu a luat nicio măsură în acest sens” [77]. Aceasta pare să fie în concordanță cu sensul atribuit de legiuitorul leton acestei hotărâri.

92. În opinia noastră, Hotărârea Pisciotti [78] răspunde mai mult sau mai puțin la întrebarea care ne preocupă. După cum precizează această hotărâre, Hotărârea Petruhhin [79] impune în sarcina statului membru gazdă doar obligația de a da statului membru de origine posibilitatea de a decide, la rândul său, să solicite predarea propriului cetățean și să îl judece în cadrul jurisdicției menționate pentru infracțiunile specificate în cererea de extrădare a statului terț. În prezenta cauză ar fi suficient, așadar, ca Germania să transmită cererea ucraineană României, astfel încât organele de urmările penală corespunzătoare din statul respectiv să decidă cu privire la solicitarea unui mandat european de arestare pentru predarea lui BY din Germania în vederea urmăririi penale. Din Hotărârea Pisciotti [80] reiese cu claritate că Germania nu mai are alte obligații în această privință.

93. În consecință, ca răspuns la a doua întrebare, considerăm că rezultă că nici statul membru de origine, nici statul membru gazdă nu au obligația, în temeiul Hotărârii Petruhhin, să solicite furnizarea de către statul solicitant a dosarelor cauzelor pentru luarea unei decizii privind preluarea procedurii penale.

F. A treia întrebare

94. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă statul membru căruia i se solicită de către un stat terț extrădarea unui cetățean al Uniunii este obligat, în temeiul Hotărârii Petruhhin, să refuze extrădarea persoanei respective și să preia el însuși urmărirea penală dacă dreptul său național îi permite acest lucru.

95. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe [81]. Totuși, Curtea va examina, după caz, împrejurările în care instanța națională a efectuat trimiterea preliminară pentru a aprecia dacă este competentă și, în special, pentru a stabili dacă interpretarea dreptului Uniunii care este solicitată are vreo legătură cu situația de fapt din acțiunea principală sau cu scopul său, astfel încât Curtea să nu fie determinată să emită avize consultative privind chestiuni generale sau ipotetice [82].

76 Punctul 50 din Hotărârea Petruhhin.

77 Hotărârea din 10 aprilie 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punctul 56).

78 Hotărârea din 10 aprilie 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

79 Punctul 50 din Hotărârea Petruhhin.

80 Hotărârea din 10 aprilie 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

81 Hotărârea din 28 iunie 2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, punctul 34 și jurisprudența citată).

82 Hotărârea din 24 octombrie 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punctul 38 și jurisprudența citată).

96. Instanța de trimitere invocă articolul 7 alineatul (2) punctul 2 din Codul penal german și susține că ar fi posibilă, pentru a lua în considerare interdicția privind discriminarea prevăzută la articolul 18 TFUE, declararea ca nelegală a extrădării unui cetățean al Uniunii către o țară terță, urmărirea penală fiind astfel preluată de către organele de urmărire penală germane. Totuși, potrivit guvernului german, care citează o hotărâre recentă pronunțată de Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania)[83], competența instanțelor germane întemeiată pe articolul 7 alineatul (2) punctul 2 din Codul penal german are doar un caracter subsidiar. Aceasta înseamnă că instanțele germane sunt competente în conformitate cu dispoziția menționată numai dacă niciun stat străin nu poate sau nu dorește să preia urmărirea penală. O asemenea situație nu se regăsește în speță, întrucât în mod evident Ucraina este competentă să îl judece pe BY și dorește să își exercite competența respectivă[84]. Pe acest temei, cea de a treia întrebare, astfel cum a fost formulată de instanța de trimitere, pare să fie irelevantă pentru soluționarea cauzei și, prin urmare, inadmisibilă.

97. Desigur, trebuie amintit că nu este de competența Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea și la aplicabilitatea dispozițiilor naționale. În schimb, Curtea trebuie să ia în considerare, în cadrul repartizării competențelor între instanțele Uniunii și cele naționale, contextul normativ și factual în care se încadrează întrebarea preliminară, așa cum este definit în decizia de trimitere[85].

98. Întrucât această chestiune pare să facă obiectul unor controverse între părți[86], iar premisa pe care se întemeiază cea de a treia întrebare dovedește că instanța de trimitere nu a efectuat, cel puțin deocamdată, nicio apreciere, chestiunea respectivă nu poate fi considerată ca fiind *în mod evident* irelevantă. Prin urmare, a treia întrebare trebuie analizată în contextul legislativ prezentat sau mai degrabă care stă la baza cererii instanței de trimitere.

99. O premisă de bază a Curții în Hotărârea Petruhhin este, după cum am arătat, aceea că statele membre sunt în general necompetente să judece atunci când infracțiunea nu a fost comisă nici pe teritoriul lor, nici de resortisanții lor, iar victima presupusei infracțiuni nu are cetățenia respectivului stat membru[87]. Plecând de la această premisă, Curtea a concluzionat că o nepedepsire poate fi evitată în lipsa extrădării din moment ce statul membru de origine este competent, potrivit dreptului național, pentru urmărirea penală a persoanei urmărite pentru infracțiuni săvârșite în afara teritoriului său național. Situația pe care Curtea a avut-o în vedere era una prevalentă în multe state membre în care dreptul național împiedică extrădarea propriilor resortisanți.

100. În Hotărârea Petruhhin – spre deosebire de prezenta cauză, dacă se urmează interpretarea articolului 7 alineatul (2) punctul 2 din Codul penal german pe care pare să o rețină instanța de trimitere –, dreptul leton nu prevedea o competență extrateritorială în cazurile în care nici autorul, nici victima nu erau resortisanți letoni sau, în primul caz, nu dețineau permise de ședere permanentă în Letonia. În acest context, Curtea a încercat totuși să asigure o egalitate de tratament pentru persoana care își exercită libertatea de circulație în Uniune atunci când statul membru gazdă are o normă care exclude extrădarea propriilor resortisanți către țările terțe. După cum am arătat, soluția la această problemă era informarea autorităților statului membru de origine cu privire la cerere și, dacă era necesar, facilitarea emiterii unui mandat european de arestare pentru a se efectua predarea persoanei căutate în vederea judecării sale în statul membru de origine. Aceasta este întinderea obligației care incumbă statului membru gazdă, care, prin efectuarea unor asemenea demersuri, asigură egalitatea potrivit Hotărârii Petruhhin.

83 Bundesgerichtshof, ordonanța din 23 aprilie 2019 (4StR 41/19) (disponibilă pe site-ul Curții Federale de Justiție, la adresa https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid= 09ff6a4c826bba36ff9531132f1210e7&nr. = 96151&pos= 0&anz= 1, ultima accesare la 16 septembrie 2020).

84 A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Pisciotti (C-191/16, EU:C:2017:878, punctul 48) și Hotărârea din 10 aprilie 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punctul 49), care fac referire la aceeași interpretare a acestei dispoziții.

85 Hotărârea din 13 iunie 2013, Kostov (C-62/12, EU:C:2013:391, punctele 24 și 25, precum și jurisprudența citată).

86 Avocatul lui BY a susținut că această dispoziție este aplicabilă în prezenta cauză.

87 Punctul 39 din Hotărârea Petruhhin.

101. În această privință suntem de acord cu argumentele Comisiei care au fost prezentate în cursul ședinței, potrivit cărora Curtea ar fi găsit în Hotărârea Petruhhin o soluție inedită pentru chestiunea egalității de tratament în acest context și ar fi stabilit un ansamblu limitat de obligații ale statului membru gazdă care nu își extrădează propriii resortisanți. Aceasta răspunde astfel interesului securității juridice, care este extrem de important pentru părțile care acționează în domeniul dreptului penal. În opinia noastră, potrivit dreptului Uniunii, statul membru gazdă nu are nicio obligație să meargă mai departe. Mai precis, concluzia că statul membru gazdă trebuie să refuze în mod automat extrădarea unui cetățean al Uniunii dintr-un alt stat membru și să preia el însuși urmărirea penală ar părea, din nou, o soluție foarte strictă, care ar contraveni independenței și autonomiei generale a organelor de urmărire penală din statul membru gazdă.

102. În Hotărârea Petruhhin, Curtea nu a analizat alte măsuri mai puțin restrictive decât extrădarea pe care un stat membru gazdă ar putea fi obligat să le adopte pentru a se conforma obligațiilor care îi revin în temeiul articolelor 18 și 21 TFUE.

103. Nu este prima dată când Curtea se confruntă cu dispoziția germană aflată în discuție în prezenta cauză și cu raționamentul potrivit căruia un stat membru trebuie, dacă este competent să procedeze astfel, să preia el însuși urmărirea penală a resortisantului unui alt stat membru, ca măsură mai puțin restrictivă decât extrădarea către o țară terță. Aceasta presupune, în mod evident, că statul membru respectiv nu își extrădează propriii resortisanți, întrucât orice limitare a extrădării potrivit dreptului Uniunii decurge din norma menționată, iar nu dintr-un drept care este inerent cetățeniei Uniunii.

104. Se poate observa că, în cauza Pisciotti[88], reclamantul a invocat de asemenea argumentul în cauză. În această privință, avocatul general Bot a făcut referire la explicația guvernului german potrivit căreia articolul 7 alineatul (2) din Codul penal german nu este aplicabil întrucât una dintre condițiile prevăzute de dispoziția respectivă, și anume ca extrădarea solicitată să nu poată fi pusă în aplicare, nu era îndeplinită[89]. Curtea, pe de altă parte, a arătat că „[se punea] numai problema dacă Republica Federală Germania putea să acționeze împotriva domnului Pisciotti într-un mod care să afecteze mai puțin exercitarea dreptului său la liberă circulație, preconizând mai degrabă predarea acestuia către Republica Italiană decât extrădarea sa către Statele Unite ale Americii”[90].

105. Mai presus și dincolo de toate acestea, obligarea unui stat membru să preia el însuși urmărirea penală a unui străin în locul extrădării sale ar fi, în multe situații, în contradicție cu obligațiile care revin statului membru respectiv în temeiul tratatelor internaționale privind extrădarea. Articolul 6 din Convenția europeană de extrădare din 1957 permite statelor contractante să refuze extrădarea resortisanților lor cu condiția ca, la cererea statului solicitant, să supună cauza autorităților sale competente, astfel încât să se poată exercita urmăriri judiciare, dacă este cazul. Nu există nicio dispoziție comparabilă în situația în care statul contractant preia urmărirea penală împotriva unui străin. După cum au arătat mai multe părți la prezenta procedură, asistența juridică internațională în materie penală și în special în domeniul extrădării depinde de încrederea reciprocă dintre diferitele părți contractante. O restricție suplimentară privind extrădarea presupușilor infractori ar putea atrage reticența altor state contractante de a încheia acorduri cu statele membre ale Uniunii. Acest lucru nu poate fi însă în interesul Uniunii, care, astfel cum este stabilit cu claritate în considerentele Tratatului privind Uniunea Europeană, este „hotărâ[tă] să faciliteze libera circulație a persoanelor, asigurând totodată siguranța și securitatea popoarelor lor, prin instaurarea unui spațiu de libertate, securitate și justiție […]”.

88 Hotărârea din 10 aprilie 2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

89 Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Pisciotti (C-191/16, EU:C:2017:878, punctul 48).

90 Hotărârea din 10 aprilie 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, punctul 50).

106. În orice caz, după toată această lungă discuție, este suficient să se răspundă la a treia întrebare că nu există de fapt nicio asemenea obligație impusă de Hotărârea Petruhhin statului solicitat, de a prelua el însuși urmărirea penală împotriva unui străin care a făcut obiectul unei cereri de extrădare din partea unui stat terț.

V. Concluzie

107. Prin urmare, concluzionăm, pe scurt, după cum urmează:

Hotărârea Curții Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) a fost, cu tot respectul, eronată și nu trebuie să fie urmată în prezent de Curte. Practica și experiența au arătat că situația cetățeanului unui stat membru care nu își extrădează propriii resortisanți și cea a cetățenilor altor state membre nu sunt de fapt comparabile din perspectiva aplicării articolului 18 TFUE. Aceste probleme de ordin practic legate de potențiala impunitate penală sunt agravate de lipsa unei structuri legislative adecvate a Uniunii. În consecință, pentru toate motivele expuse mai sus, invităm Curtea să se îndepărteze de Hotărârea Petruhhin.

108. Am ajuns la concluzia că, independent de aspectul dacă este sau nu este de acord cu prezenta analiză, Curtea trebuie să răspundă la întrebările adresate de Kammergericht Berlin (Tribunalul Regional Superior, Berlin, Germania) după cum urmează:

1) Articolele 18 și 21 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu împiedică un cetățean al Uniunii să invoce drepturile care decurg din aceste dispoziții pentru simplul fapt că a obținut o asemenea cetățenie a Uniunii abia după ce și-a stabilit reședința într-un alt stat membru decât statul membru a cărui cetățenie o obține ulterior și astfel nu și-a exercitat dreptul de liberă circulație după ce a devenit cetățean al Uniunii. Atunci când (precum în speță) dreptul de ședere al cetățeanului Uniunii într-un stat membru decurge din dreptul Uniunii, acest cetățean are dreptul să invoce drepturile garantate de articolele 18 și 21 TFUE.

2) Statul membru de origine nu este obligat potrivit dreptului Uniunii să solicite statului terț solicitant dosarele cauzelor pentru a decide cu privire la preluarea urmăririi penale.

3) Dreptul Uniunii nu impune statului solicitat obligația de a prelua el însuși urmărirea penală împotriva unui străin care a făcut obiectul unei cereri de extrădare din partea unui stat terț.