

PARCHETUL EUROPEAN, DE AZI, O CERTITUDINE



Ligia-Valentina MIRIȘAN

Lector invitat Facultatea de Drept din Oradea

Abstract

The idea of an European Public Prosecutor is not at all a new one, yet it almost got to be considered an illusion by many great authors of Criminal Law. We believed in it from the very beginning as we thought that EPPO is a meeting point between national criminal law and the European one. Due to a disastrous balance sheet that shows that European citizens are being annually affected by a prejudice of over 50 billion Euros, in times of economic crisis and budgetary restriction, it is more important than ever to investigate, prosecute and bring to justice those who commit criminal offences affecting the Union's financial interests. Therefore, EPPO will be in charge of investigating, prosecuting and bringing to justice those committing offences against the EU budget, such as fraud against the EU structural funds or large-scale cross-border VAT fraud due to the vote expressed by the European Parliament on October, 5, 2017.

Keywords: *harmonisation, EU Public Prosecutor, EU financial fraud, Criminal Law, subsidiarity, proportionality*

Despre indisolubila legătură dintre dreptul penal și suveranitatea națională s-au scris nenumărate pagini, iar această teorie este greu de combătut chiar și în contextul constituționalizării dreptului penal european. Ideea unui Parchet European nu este deloc nouă, ba chiar a ajuns să fie tratată ca o iluzie teoretică de către voci importante în materia dreptului penal național. Am crezut de la bun început în această idee, văzând în Parchetul European un punct de întâlnire între legislația națională penală și legislația și activitatea normativă penală a Uniunii Europene. Acest proiect nu este, așadar, o noutate în materie de politică penală a Uniunii Europene, el apărând pentru prima dată menționat, în anul 1996, prin spusele lui Klaus Hansch¹, pe atunci președintele Parlamentului European. În anul

¹ Comunicat de presă al Comisiei Europene, *Protejarea banilor contribuabililor împotriva fraudelor: Comisia propune instituirea Parchetului European și consolidarea garanțiilor procedurale ale OLAF*, Bruxelles, 17 iulie 2013, pe www.europa.eu, accesată în data de 01.09.2016.

2000, la Conferința Interguvernamentală premergătoare adoptării Tratatului de la Nisa, Comisia a reluat această propunere, sub o altă denumire, anume aceea de procuror european. Evident, la acea dată Marea Britanie și Irlanda s-au opus categoric pe considerentul că sistemul acuzatorial ce caracterizează aceste state nu cunoaște instituția ministerului public.

Deși în anul 2001, Comisia Europeană emite Cartea Verde asupra protecției în cadrul legii penale a intereselor financiare ale Comunității și instituirii unui Procuror European², document care reintră în atenția legiuitorului european și odată cu dezbaterile privind redactarea unui proiect de constituție europeană, dar care, în final, este abandonat, Tratatul de la Lisabona, în art. 86, readuce în discuție Parchetul european, însă ca un proiect mai puțin ambițios, de această dată. Astfel, „pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate institui un Parchet European, pornind de la Eurojust. Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European³”.

Nu vorbim despre transformarea Eurojustului în Parchet European, ci despre posibilitatea instituirii unui nou organism, prin intermediul unui Regulament adoptat de către legiuitorul european, prin vot unanim. Însă, unanimitatea în Consiliu a fost și este o chestiune delicată, astfel încât alternativa prevăzută de tratat în favoarea statelor membre care doresc acest lucru este cea a cooperării consolidate, care presupune existența concordantă a cel puțin nouă state membre de a realiza o astfel de acțiune.

Obiectivul Parchetului European constă în cercetarea, urmărirea penală și trimiterea în judecată a autorilor infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Uniunii. Parchetul European va fi instituit ca un organism al Uniunii cu structură descentralizată, care, pentru cea mai mare parte a activităților sale, ar urma să se bazeze pe autoritățile naționale de cercetare și urmărire penală, precum și pe legislația națională. La baza modelului propus de Comisie se află principiile eficienței, independenței și responsabilității. Propunerea se bazează pe respectarea tradițiilor juridice naționale și a sistemelor judiciare din statele membre și vizează coerența și rapiditatea acțiunilor.

La 17 iulie 2013, Comisia a adoptat o propunere de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European⁴. Propunerea Comisiei se bazează pe art. 86

² *Cartea Verde a Comisiei Europene referitoare la protecția în cadrul legii penale a intereselor financiare ale Comunității și la instituirea unui Procuror European prezentată de către Comisie la Bruxelles la 01.12.2001 în Comunicare 2001/715, în O. Ținca, Drept comunitar general, ed. a III-a, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 301.*

³ Art. 86 TFUE, în E. Dragomir, D. Niță, *Tratatul de la Lisabona – intrat în vigoare la 1 decembrie 2009*, Ed. Nomina Lex, București, 2010, p. 176.

⁴ *Comunicarea COM (2013) 534 a Comisiei Europene privind Propunerea de Regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European*, pe www.touteurope.eu, accesată în data de 05.10.2016.

din TFUE, care autorizează Consiliul să instituie Parchetul European în vederea combaterii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.

Propunerea face parte dintr-un pachet de măsuri care vizează o mai bună protejare a intereselor financiare ale Uniunii⁵. Acest obiectiv are o importanță deosebită în actualul context economic și fiscal. Prejudiciile cauzate de fraudă și de alte infracțiuni care afectează bugetul Uniunii sunt semnificative, astfel cum s-a confirmat de-a lungul anilor în statisticile anuale ale Uniunii⁶. Aceste infracțiuni au un efect extrem de negativ asupra sectoarelor public și privat, generând costuri economice și sociale ridicate.

Principalele elemente ale propunerii Comisiei situează Parchetul European în mijlocul activităților de coordonare și supraveghere a cercetărilor și de întreprindere a actelor de urmărire penală. Parchetul European va putea exercita în fața instanțelor competente ale statelor membre acțiuni, putând formula inclusiv actul de inculpare sau alte căi de atac până la pronunțarea unei hotărâri definitive. Prevăzut ca o structură descentralizată, Parchetul European ar constitui o singură organizație cu două niveluri: „o unitate centrală care ar urma să supravegheze, să coordoneze și (...) să conducă cercetările și urmărirea penală desfășurate în statele membre și procurorii europeni delegați care, în general, ar urma să desfășoare aceste cercetări și urmărirea penală în mod autonom. Procurorii europeni delegați ar urma să facă parte atât din Parchetul European, cât și din organele naționale de urmărire penală. Prin urmare, Parchetul European ar urma să fie integrat cu ușurință în sistemele judiciare naționale și s-ar putea baza pe normele procedurale din dreptul intern, pe instanțele naționale și pe resursele naționale în materie de asigurare a respectării legii, urmărind în același timp în mod eficient obiectivul european comun de combatere a fraudelor în detrimentul bugetului Uniunii.”

În conformitate cu Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat la tratate, parlamentele naționale au la dispoziție un termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ pentru a stabili dacă acesta este compatibil sau nu cu principiul subsidiarității.

În termenul prevăzut la articolul 6 din Protocolul nr. 2, paisprezece camere ale parlamentelor naționale⁷ au trimis avize motivate Comisiei, declanșând astfel mecanismul de control al subsidiarității prevăzut la articolul 7 alineatul 2 din Protocolul nr. 2. Pragul prevăzut la art. 7 alin. 3 din Protocolul nr. 2 nu a fost atins.

⁵ Comunicarea COM (2013) 535 a Comisiei Europene conținând propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust), pe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2013:0535:FIN>, accesată în data de 26.05.2016.

⁶ A se vedea *Rapoartele anuale ale Comisiei din 2011 și 2012 privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene – Combaterea fraudei*, COM(2012) 408 și COM(2013) 548, pe <http://ec.europa.eu/justice/criminal/files>, consultată în data de 15.10.2016.

⁷ Avizele motivate emise reprezintă 18 voturi din 56. În conformitate cu articolul 7 alin. 2 din Protocolul nr. 2 anexă la Tratat, pragul pentru declanșarea reexaminării este de 14 voturi.

În plus, trebuie reținut faptul că, la data adoptării prezentei comunicări, patru parlamente naționale (*Senatul României, Bundesrat* din Germania, *Senatul Poloniei* și *Assembleia da República* din Portugalia) au trimis, în contextul dialogului politic, avize în care nu considerau că propunerea este incompatibilă cu principiul subsidiarității.

Poziția României privind înființarea Parchetului European a fost una singulară, deoarece a fost singurul stat membru care a exprimat atât un punct de vedere pozitiv, cel din partea Senatului, cât și unul negativ, din partea Camerei Deputaților. Nu doar România a exprimat vot negativ cu privire la noul organism, ci și numeroase alte țări, iar majoritatea acestor răspunsuri negative au vizat aplicarea și respectarea principiului subsidiarității. Acest principiu este consacrat la art. 5 alin. 3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, care prevede următoarele: „În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii⁸”.

Regulamentul de instituire a Parchetului European prevede ca principal obiectiv al său „crearea unei entități care va avea competențele și resursele necesare pentru a cerceta, a urmări penal și a trimite în judecată persoanele învinuite de săvârșirea infracțiunilor de fraudă sau de alte activități ilicite care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, atât la nivel național, cât și transfrontalier. Parchetul European va coordona și supraveghea cercetările și va întreprinde acte de urmărire penală⁹”.

Parchetul European va putea exercita în fața instanțelor competente ale statelor membre acțiuni, putând formula inclusiv actul de inculpare sau alte căi de atac până la pronunțarea unei hotărâri definitive. Un mare beneficiu al instituirii Parchetului European constă în crearea unei politici de urmărire penală comună la nivelul Uniunii, care ar aborda divergențele semnificative între diferitele state membre cu privire la modul în care sunt cercetate și urmărite penal fraudele îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii. De asemenea, o astfel de politică va împiedica autorii infracțiunilor să caute instanța cea mai favorabilă și va crea un efect de descurajare sporit, întrucât autorii fraudelor vor fi conștienți de faptul că riscul de a fi depistați, cercetați și urmăriți penal a crescut considerabil în întreaga Uniune.

Credem că testul subsidiarității a fost trecut fără prea mari probleme pentru că obiectivul propus, și anume urmărirea penală unitară la nivelul UE a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE, poate fi atins cel mai bine la nivelul Uniunii, într-un sistem unitar, prin înființarea acestui nou organism. Și principiul proporționalității este respectat, deoarece domeniul de aplicare al acestei propuneri se limitează la ceea ce e strict necesar pentru atingerea obiectivelor, această

⁸ I.N. Millitaru, *Dreptul Uniunii Europene*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 116.

⁹ R. Schutze, *Dreptul constituțional al Uniunii Europene*, Ed. Universitară, București, 2012, p. 198.

opțiuni aducând atingere minimă sistemelor juridice și structurilor instituționale ale statelor membre¹⁰.

Tot în sprijinul respectării de către proiect a principiului subsidiarității vin și informațiile statistice obiective și clare arată că obiectivul prevăzut în tratat de a avea un nivel de protecție eficient, descurajant și echivalent nu este atins în general¹¹. Considerăm, astfel, că pe baza tuturor datelor statistice furnizate de-a lungul timpului de către Comisie, precum și în virtutea respectării procesului de armonizare în mijlocul căruia ne aflăm, crearea Parchetului European ar aduce acea valoarea adăugată a acțiunii la nivelul Uniunii, pe lângă insuficiența acțiunii la nivel de state membre. Mai mult decât atât, instanțele naționale vor efectua controlul judiciar, adică hotărârile Parchetului European vor putea fi contestate în fața unei instanțe naționale.

Felul în care probele transfrontaliere ar urma să fie administrate reprezintă un alt element care indică valoarea adăugată semnificativă pe care noul organism o va aduce. Spre deosebire de practica actuală, probele administrate potrivit legislației unui stat membru ar urma să fie admise în proces, cu excepția cazului în care admiterea lor ar afecta în mod negativ dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare, chiar și în cazul în care legislația națională a statului membru în care este situată instanța de judecată prevede norme diferite privind colectarea sau prezentarea unor astfel de probe. Deși unele țări membre (Cehia, de pildă) au ridicat problema reducerii standardelor procedurale, în privința modalității de administrare a probelor, iar altele (Cipru) precizează că, deoarece lista de măsuri de cercetare ar include măsuri care nu sunt permise în conformitate cu legislația națională, aceasta nu ar garanta nivelul necesar de protecție, „propunerea consolidează standardele procedurale prin furnizarea unui catalog de garanții procedurale și de măsuri de cercetare la nivelul Uniunii, pentru care este obligatorie o autorizare judiciară prealabilă din partea instanțelor naționale în conformitate cu legislația Uniunii, în plus față de dispozițiile obligatorii în temeiul legislației naționale¹²”.

Propunerea de regulament prezentată de Comisie privind instituirea Parchetului European, în forma actuală, reprezintă un pas important în dezvoltarea spațiului judiciar comun european¹³.

¹⁰ A. Gorghiu, *Parchetul European, între Europa și România*, pe <http://www.juridice.ro/289763/parchetul-european-intre-europa-si-România.html>, accesată în data de 14.02.2017.

¹¹ P. Bořkovec, *Raportul anual operațional OLAF din 2011*, pe http://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/press-releases/olaf-annual-operational-report-2011_ro, accesată în data de 04.10.2017, p. 18-20.

¹² *Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul și parlamentele naționale privind revizuirea Propunerii de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European în ceea ce privește principiul subsidiarității, în conformitate cu Protocolul nr. 2*, pe www.eurlex.ro, accesată în data de 05.06.2017.

¹³ F.R. Radu, *Câteva considerații asupra propunerii de Regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European și propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust)*, în revista [Afaceri juridice europene, nr. 2/2013](#), p. 15.

Impactul adoptării acestui regulament asupra sistemului judiciar român ar fi nemijlocit, deoarece ca instrument juridic al UE, regulamentul se aplică direct și nu este necesară transpunerea în dreptul intern.

Prejudiciul pe care cetățenii europeni îl resimt anual prin fraudarea TVA intracomunitară se ridică la aproximativ 50 de miliarde de Euro. Noul Parchet European a fost gândit ca un organism independent al UE cu autoritatea de a investiga și de a urmări fraudă în dauna UE și alte infracțiuni care afectează interesele financiare ale UE.

Revenind la momentul prezent, 20 de state membre¹⁴ care au hotărât să participe la cooperarea consolidată privind crearea Parchetului European, au agreeat, în data de 08 iunie a acestui an, condițiile referitoare la legislația care stabilește detaliile funcționării și rolul acestuia. Astfel, EPPO va avea, în anumite condiții, puterea de a investiga și de a urmări penal fraudă la nivelul Uniunii Europene, dar și alte infracțiuni care afectează interesele financiare ale acesteia. Biroul central al Parchetului European va fi la Luxemburg, urmând ca prin intermediul unei propuneri a procurorului-șef european, Comisia Europeană să stabilească data de care EPPO își va asuma sarcinile de investigare și urmărire penală, dar nu mai devreme de trei ani de la intrarea în vigoare a regulamentului.

În practică, lucrurile se vor schimba în bine odată cu ființarea noii structuri, întrucât deocamdată numai autoritățile naționale pot investiga și urmări în justiție faptele prin care se fraudează interesele financiare unionale, iar competențele naționale se opresc la granița națională. OLAF, Eurojust și Europol, organismele în funcțiune ale Uniunii Europene, nu au mandatul de a desfășura anchete penale. „Parchetul European va închide această lacună instituțională. Acesta va avea jurisdicție exclusivă la nivelul statelor participante pentru a aborda suspiciunile de comportament infracțional care intră în sfera sa de competență”¹⁵.

România a înțeles să nu stea departe de acest eveniment remarcabil, astfel că, în data de 12.10.2017, miniștrii justiției din 20 state membre, inclusiv România, au adoptat în mod oficial, la reuniunea Consiliului Justiție și Afaceri Interne (JAI), textul propunerii de regulament privind instituirea Parchetului European, după aprobarea sa de către Parlamentul European în data de 5 octombrie a acestui an. Desigur, drumul realizării lui efective nu este încă finalizat, dar statele membre implicate în această cooperare întărită fac toate demersurile necesare operaționalizării noii structuri.

¹⁴ Cele 20 de state membre participante în cadrul cooperării consolidate sunt: Austria, Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Republica Cehă, Estonia, Germania, Grecia, Italia, Finlanda, Franța, Letonia, Lituania, Slovacia și Spania. Alte state membre pot alege să se alătore în orice moment, pe <http://www.europarl.europa.eu>, accesată în data de 11.10.2017.

¹⁵ Potrivit Comunicatului de presă *EU Public Prosecutor to fight financial fraud*, din data de 28.09.2017, disponibil pe <http://www.europarl.europa.eu>, accesată în data de 11.10.2017.