

Efectuarea urmăririi penale de către Parchetul European**The criminal investigation conducted by the European Public Prosecutor's Office****ALEXANDRA PAULA ALDEA****ABSTRACT**

This study covers a topic of growing interest at the present moment -the manner in which the European Public Prosecutor's Office conducts criminal investigations. This study addresses a topical issue – how the European Public Prosecutor's Office conducts criminal proceedings. This topic has sparked much controversy since the idea of setting up a public prosecutor's office at union level was launched. In addition to the transfer of the authority to prosecute certain categories of offenses and thus the surrender of some national sovereignty to the European Union, there were concerns about a number of practical issues, including the functioning of the European Public Prosecutor's Office and the division of powers between the judicial bodies involved in the conduct of the criminal investigation, the applicable law, the manner in which evidence will be collected and administered and the preventive measures that could be taken.

Without claiming to provide straight explanations, I set out in this paper to answer some of these questions, which have been scattered one by one, following rigorous research by EU law experts and numerous debates on the draft Regulation of the European Public Prosecutor's Office, while others have only recently begun to emerge. I would like this study to serve as a small guide to the investigations conducted by the European Public Prosecutor's Office, a guide which dispels the fog that has settled over this new institution and debunk the myths that the EPPO is nothing more than a bizarre invention devised by the European Union to divert the powers of the Member States, gradually stripping them of their power and the protective garment of national sovereignty.

KEYWORDS: The European Public Prosecutor's Office; EPPO conducting the criminal investigation; gathering evidence; transnational investigations; preventive measures.

REZUMAT

Prezentul studiu abordează o temă de actualitate - modalitatea în care Parchetul European desfășoară urmărirea penală. Acest subiect a iscat multe controverse încă din momentul în care s-a lansat ideea înființării unei astfel de structuri de parchet la nivelul Uniunii Europene. Pe lângă cele privitoare la transferul competenței de a realiza urmărirea penală a unor categorii de infracțiuni și, prin urmare, cedarea unei părți din suveranitatea națională în favoarea Uniunii Europene, au existat nelămuriri cu privire la numeroase aspecte practice: modul efectiv de funcționare al Parchetului European și împărțirea atribuțiilor între organele judiciare implicate în desfășurarea urmăririi penale, legea aplicabilă, modalitatea în care probele vor fi strânse și administrate, măsurile procesuale care vor putea fi luate etc.

Fără a avea pretenția de a oferi răspunsuri tranșante, prin lucrarea de față mi-am propus să răspund câtorva dintre toate aceste întrebări, care s-au risipit, rând pe rând, în urma cercetărilor riguroase realizate de experți în drept unional și în urma numeroaselor dezbateri pe marginea proiectelor de Regulament al

Parchetului European, în timp ce altele doar ce au început să apară. Îmi doresc ca acest studiu să reprezinte un mic ghid al anchetelor realizate de către Parchetul European, un îndrumar care să împărtășe din ceața care se așterne asupra acestei noi instituții și care să demonteze miturile conform cărora EPPO nu este nimic altceva decât o născocire bizară creată de către Uniunea Europeană pentru a deturna puterile statelor membre, dezbrăcându-le, încetul cu încetul, de haina protectoare a suveranității naționale.

CUVINTE-CHEIE: Parchetul European, efectuarea urmăririi penale de către EPPO; arhitectura instituțională a Parchetului European; culegerea și administrarea probelor; investigații cu caracter transnațional, măsuri preventive.

CUPRINS

I. Chestiuni prealabile	103
II. Arhitectura instituțională a Parchetului European și împărțirea atribuțiilor între actorii implicați în desfășurarea urmăririi penale	104
1. Arhitectura instituțională	104
2. Împărțirea atribuțiilor între actorii implicați în desfășurarea urmăririi penale	105
III. Legislația aplicabilă anchetelor desfășurate de către EPPO	108
IV. Obținerea și administrarea probelor în investigațiile EPPO	110
1. Obținerea, administrarea și aprecierea probelor în investigațiile desfășurate pe teritoriul unui singur stat	111
2. Obținerea, administrarea și aprecierea probelor în cadrul investigațiilor transfrontaliere	111
V. Măsurile procesuale care pot fi luate în investigațiile realizate de către EPPO	116
1. Măsurile asigurătorii și preventive luate în cadrul investigațiilor interne	116
2. Măsurile asigurătorii și preventive în investigațiile transfrontaliere	118
VI. Concluzii	121

I. CHESTIUNI PREALABILE

Contrar credinței populare, ideea creării unui Minister Public supranațional nu este nicidecum una nouă, ci din contră, această perspectivă s-a dovedit a fi una fermecătoare pentru unii profesioniști ai dreptului internațional încă de acum aproximativ un secol. Juristul român prof. Vespasian V. Pella, cunoscut drept promotorul unificării sistemelor de drept penal, a lansat pentru prima dată această idee în anul 1925.¹

Viziunea sa a servit drept inspirație pentru înființarea unei structuri de parchet la nivel unional, idee care a luat naștere în cadrul proiectului de cercetare *Corpus Juris*, al cărui obiectiv consta în crearea unui spațiu judiciar european.² Scopul concret al acestui proiect de cercetare, lansat de către prof. dr. Francesco de Angelis, a fost elaborarea unui set de norme de drept penal și procedură penală, prin care să se poată sancționa în mod mai eficient acele fraude care aduc atingere bugetului Uniunii Europene (în continuare UE) și care să se aplice în spațiul judiciar european, a cărei creare se urmărea.³

De ce s-a simțit nevoia unei sancționări mai eficace a acestui tip de fraude? Pe lângă motivul constând în existența unui trend ascendent al criminalității de tip transfrontalier, un raport al Comisiei Europene

¹ A. Lazăr, *Procurorul European – retrospectiva cercetării științifice premergătoare propunerilor Comisiei Europene* în Revista Pro Lege, nr. 4/2016, p. 23.

² *Ibidem*

³ M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele (éds.), *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les États Membres*, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000, apud. A. Lazăr, *op. cit.*, p. 23.

din 2010 privind protejarea intereselor financiare ale UE, arată că prejudiciul rezultat ca urmare al fraudelor cu fonduri europene se ridică la aproximativ 600 milioane de euro anual.⁴ Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene reprezintă un aspect fundamental al agendei politice a UE, întrucât transparența în utilizarea fondurilor publice este stâlpul de temelie al acestei uniuni politice și economice.

În lipsa unei gestiuni corecte a bugetului Uniunii Europene, cetățenii unionali, plătitori de taxe care alimentează acest buget, își vor pierde încrederea în funcționarea instituțiilor europene.⁵ Mai mult, aceștia nu vor putea beneficia de pe urma proiectelor ce se doresc a fi finanțate prin intermediul fondurilor europene, al căror țel final este dezvoltarea comunităților și îmbunătățirea calității vieții cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene.

Un avantaj fundamental al unei astfel de structuri de parchet la nivel unional îl reprezintă capacitatea de a gestiona în mod eficient acele cazuri în care sunt implicați resortisanți ai mai multor state membre, a căror complexitate poate crea dificultăți organelor judiciare naționale. Principalul motiv pentru care s-a dorit înființarea Parchetului European a constat în asigurarea faptului că frontierele interne ale statelor membre nu obstrucționează în niciun fel urmărirea penală a acestor infracțiuni cu caracter transnațional.⁶

De asemenea, faptul că subiecții activi ai fraudelor cu fonduri europene pot fi găsiți chiar în rândul oficialilor statelor membre reprezintă un alt argument puternic pentru transferarea competenței de urmărire penală a acestui tip de infracțiuni către un Minister Public supranațional și independent. În aceste ipoteze este indubitabil că o astfel de instituție este singura într-adevăr aptă să desfășoare o anchetă care să conducă la realizarea efectului scontat: protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene în mod real, și nu doar declarativ.

II. ARHITECTURA INSTITUȚIONALĂ A PARCHETULUI EUROPEAN ȘI ÎMPĂRȚIREA ATRIBUȚIILOR ÎNTRE ACTORII IMPLICAȚI ÎN DESFĂȘURAREA URMĂRIRII PENALE

1. Arhitectura instituțională

Caracterul transnațional și complexitatea cauzelor investigate de către Parchetul European necesită o foarte bună împărțire a atribuțiilor între actorii implicați pentru a garanta eficacitatea acestor investigații. Pentru a putea înțelege mai bine modalitatea efectivă de desfășurare a anchetelor și rolul fiecărui organism în acest proces complex este necesar să facem o incursiune în structura Parchetului European.

În viziunea inițială a Comisiei Europene, Parchetul European era prevăzută drept o structură în totalitate supranațională. Această concepție a fost abandonată ulterior în favoarea unei structuri descentralizate. Varianta descentralizată facilitează utilizarea atât a legislației penale naționale, cât și a prevederilor armonizate la nivel unional.⁷ Faptul că s-a optat pentru o structură descentralizată reflectă nivelul de reticență al statelor membre, care, deși au agreat să participe la crearea unui instituții supranaționale de justiție penală care să aibă atribuții directe în efectuarea urmăririi penale a cetățenilor săi, au acordat, în același timp, o atenție sporită păstrării intacte a elementelor naționale caracteristice activității de urmărire penală a fiecărui stat.⁸

Din această perspectivă, deși EPPO reprezintă un parchet unic și indivizibil al Uniunii Europene, cu personalitate juridică proprie și buget autonom, acesta va funcționa pe două niveluri: un nivel central, localizat

⁴ A. Lazăr, *op.cit.*, p. 28.

⁵ G. Sgueo, *The institutional architecture of EU anti-fraud measures*, European Parliamentary Research Service, 2018, p. 5.

⁶ M. L. Wade, *A European public prosecutor: potential and pitfalls*, în *Crime, Law and Social Change*, accesibil la: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-012-9406-x>, publicat la data de 14.03.2013.

⁷ A. Lazăr, *op.cit.*, p. 27.

⁸ M. Wade, *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, în T. Rafaraci, R. Belfiore (editori), *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2019, p. 174.

în Luxemburg și unul descentralizat, circumscris jurisdicției naționale.⁹

La nivel central regăsim birou central, situat în capitala juridică a Uniunii Europene și alcătuit din procurori europeni, organizați în colegiul EPPO, camerele permanente, procurorul-șef european și procurori șefi europeni adjuncți, aleși din rândul procurorilor europeni și având rolul de a-l asista pe procurorul-șef european în activitățile pe care le desfășoară și îl vor înlocui atunci când acesta absentează.¹⁰

În ceea ce privește nivelul descentralizat, prezintă relevanță dispozițiile art. 8 alin. (4) din Regulamentul EPPO, care prevăd că nivelul descentralizat este alcătuit din procurori europeni delegați situați în statele membre. Aceștia reprezintă adevărații piloni ai Parchetului European, întrucât, conform considerentului (30) și art. 28 din Regulament, ei vor fi cei care vor desfășura investigația în concret. Acest aspect apare ca fiind interesant, întrucât subliniază faptul că principala competență de investigare a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene rămâne în continuare la nivel național, sau cel puțin semi-național, imprimându-i-se, însă, un caracter european și o eficiență sporită prin partajarea prerogativelor de urmărire penală cu procurorii europeni și camerele permanente.¹¹

Putem afirma că această divizare a atribuțiilor între actorii EPPO de la nivel central și procurorii europeni delegați, acționând la nivel național apare drept firească având în vedere circumspecția cu care a fost primită inițial propunerea înființării unei structuri de parchet la nivel unional. Statele membre preconizau că Parchetul European urma să fie o agenție centralizată care să emită ordine și cereri instituțiilor naționale angrenate în justiția penală și chiar să trimită procurori europeni independenți să investigheze cauze pe teritoriul lor național. Această variantă ar fi determinat chiar mai multă reticență și controverse privind suveranitatea statelor membre, motiv pentru care Comisia Europeană a evitat o astfel de propunere, optând pentru structura descentralizată prezentată mai sus.¹²

2. Împărțirea atribuțiilor între actorii implicați în desfășurarea urmăririi penale

Organele judiciare cu competențe operaționale din cadrul Parchetului European sunt, în primul rând, procurorii europeni delegați, acționând la nivel descentralizat, alături de camerele permanente, compuse din procurori europeni, și într-o oarecare măsură procurorul-șef european, prin prisma rolului său de președinte al camerelor permanente.

După cum am antamat anterior, elementul de noutate adus de către EPPO constă în competența acestei instituții de a efectua în mod concret activitatea de urmărire penală și de a exercita acțiunea penală în fața instanțelor naționale. Așadar, spre deosebire de alte instituții unionale implicate în lupta împotriva criminalității transnaționale (Eurojust, Europol, OLAF), competența acestei instituții este una pur operațională, nefiind limitată la acțiuni precum facilitarea cooperării dintre statele membre, implementarea unor instrumente juridice, cum ar fi mandatul european de arestare, sau coordonarea investigațiilor realizate de către procurorii naționali ai statelor implicate în cauză.

Desfășurarea investigației este reglementată de art. 28 al Regulamentului EPPO, care prevede cu titlu general că procurorul european delegat (în continuare PED) este cel care va instrumenta cazul, putând în acest sens fie să întreprindă el însuși diferite acțiuni, fie să solicite concursul diferitelor autorități naționale.

⁹ J. Öberg, *The European Public Prosecutor: Quintessential supranational criminal law?*, în *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 28, nr. 2/2021, p. 15.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ A.E. Suominen, *What Role for Legal Certainty in Criminal Law Within the Area of Freedom, Security and Justice in the EU?*, în *Bergen Journal of Criminal Law & Criminal Justice*, vol. 2, 2014, p. 28.

¹² M. Wade, *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, în T. Rafaraci, R. Belfiore (editori), *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2019, p. 170.

În completare, art. 13 din Regulament prevede că *“Procurorii europeni delegați acționează în numele EPPO în statele lor membre respective și au aceleași competențe ca procurorii naționali în ceea ce privește investigațiile, urmărirea penală și trimiterea în judecată, în completarea și sub rezerva competențelor și statutului specific conferite acestora și în condițiile prevăzute de prezentul regulament.”*. Așadar, din punct de vedere al prerogativelor investigative, statutul unui procuror european delegat este identic cu cel al unui procuror național.

Cauzele cu investigarea cărora a fost sesizat Parchetul European și cu privire la care s-a decis începerea unei investigații vor fi alocate unei camere permanente în mod aleatoriu prin intermediul unui sistem de distribuție. Ulterior, conform art. 26 alin. (3) din Regulament, camera permanentă căreia i-a fost alocat cazul va da dispoziții unui procuror european delegat să înceapă o investigație. Acest act de dispoziție al camerei permanente are semnificația juridică a unei rezoluții obligatorii prin care se repartizează cazul și se desemnează un procuror național care să desfășoare urmărirea penală.¹³

Deși PED instrumentează cazul, camera permanentă este de fapt cea care stabilește strategia investigației, dispune luarea unui măsuri necesare anchetei și decide cu privire la soarta investigației. În concret, acest lucru înseamnă că PED nu ar putea să realizeze acte de urmărire penală cum ar fi efectuarea în continuare a urmăririi penale față de o persoană, arestarea preventivă, efectuarea unei percheziții sau să decidă trimiterea în judecată a persoanelor investigate fără să aibă acordul camerei permanente și a procurorului european însărcinat cu supravegherea cauzei pe care o instrumentează.

PED va fi nevoit să raporteze procurorului european de la nivel central, competent să supravegheze urmărirea penală și camerei permanente fiecare măsură pe care o întreprinde prin intermediul sistemului de gestionare al cazurilor. Acest sistem presupune comunicarea și cooperarea constantă dintre procurorul european delegat și procurorul european de la nivel central. Comunicarea este facilitată de sistemul de gestionare al cazurilor (case management system), sistem prin intermediul căruia actele dosarelor sunt accesibile în format digital procurorilor din cadrul EPPO.

Deși pare a fi un sistem practic și modern, susceptibil să contribuie la desfășurarea investigației într-un mod eficient, care să răspundă imperativelor de celeritate, vor exista obstacole în comunicarea anumitor categorii de probe, care nu vor putea fi stocate în format digital.¹⁴ Regulamentul intern al EPPO prevede la art. 43 alin. (4) o soluție aparentă la această problemă, prevăzând că modalitatea practică efectivă prin care procurorul european însărcinat cu supravegherea anchetei desfășurate de PED la informațiile și probele din dosar care nu pot fi păstrate în format digital se vor stabili împreună cu PED care instrumentează cazul. Soluția prevăzută de acest articol este una rațională, însă imprecisă. În consecință, va trebui să așteptăm ca practica judiciară să statueze care sunt aceste modalități în mod concret.

Un alt posibil dezavantaj al acestui sistem ar putea fi întârzierea în luarea unor decizii, în special în acele ipoteze caracterizate de urgență, cum ar fi efectuarea unei percheziții sau a unei interceptări.¹⁵ În aceste situații în care se impune luarea unor decizii cu celeritate și în care este necesară, pe lângă aprobarea procurorului european însărcinat cu supravegherea, și de emiterea unui mandat de percheziție sau supraveghere tehnică de către judecătorul de drepturi și libertăți, acest sistem se poate dovedi inoportun și poate să ducă la inutilitatea dispunerii măsurii întrucât reacția târzie a organelor judiciare poate să le profite persoanelor suspectate, oferindu-le răgazul de a distruge probe sau de a se sustrage unor asemenea măsuri. Art. 28 alin. (2) din Regulamentul EPPO ar putea reprezenta un posibil remediu în aceste situații, întrucât prevede că *“În orice moment pe parcursul*

¹³ A. Jurma, G. Bocșan, C.C. Dumitrescu (coord.), *Studiu cu privire la analiza Regulamentului (UE) 2017/1939 în perspectiva operaționalizării în România a Parchetului European*, disponibil la adresa: <http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=398>, p. 95.

¹⁴ A. Șandru, M. Morar, D. Herinean, O. Predescu, *Parchetul European. Reglementare. Controverse. Explicații*, Ed. Universul Juridic, București, 2021, p. 224.

¹⁵ *Idem*, p. 223.

investigațiilor desfășurate de EPPO, autoritățile naționale competente iau măsuri urgente, în conformitate cu dreptul intern, necesare pentru a asigura eficacitatea investigațiilor, chiar și în cazul în care acestea nu acționează în mod specific în conformitate cu o dispoziție dată de procurorul european delegat care instrumentează cazul.”

Literatura de specialitate a identificat anumite ipoteze în care s-ar putea face uz de acest articol, cum ar fi ridicarea de obiecte și înscrisuri sau ridicarea de corpuri delictive, identificarea și audierea persoanelor ale căror declarații pot să aibă valoare probatorie, etc.¹⁶ Se observă că măsurile oferite drept exemplu au scopul de conservare al unor probe în vederea evitării dispariției acestora.

Așadar, din punctul meu de vedere, nu s-ar putea invoca acest alineat pentru a justifica recurgerea la anumite procedee probatorii cum sunt măsurile speciale de supraveghere și perchezițiile pentru obținerea, și nu conservarea acestora, fără autorizarea procurorului european însărcinat cu supravegherea cauzei, întrucât acestea implică o semnificativă atingere adusă drepturilor fundamentale ale persoanelor suspectate, iar recurgerea la acestea trebuie autorizată de către judecătorul de drepturi și libertăți. O derogare de la această regulă prin intermediul dispoziției citate din Regulament ar reprezenta o veritabilă încălcare a drepturilor persoanelor suspectate. Prin urmare, neajunsul prezentat subzistă, cel puțin din punct de vedere teoretic, însă practica este cea care ne va dezvălui dacă dezavantajul este într-adevăr unul real.

După cum am menționat anterior, camerele permanente monitorizează investigația, dispun luarea unui măsuri necesare anchetei și decid cu privire la soarta investigației. În instrumentarea cauzei, PED va fi monitorizat de camera permanentă și, în același timp, supravegheat continuu de către procurorul european însărcinat cu supravegherea cauzei. Conform considerentului 23 din Regulament, activitatea de monitorizare presupune dreptul de a lua cunoștință de cursul investigației și de a o direcționa.

Doctrina a constatat că diferența dintre activitatea de monitorizare, efectuată de camera permanentă și cea de supraveghere, realizată de procurorul european, constă în intensitatea controlului pe care acești doi actori îl exercită asupra procurorului european delegat, întrucât supravegherea presupune un control mai atent și continuu al investigației, permițându-i procurorului european să dea instrucțiuni concrete PED, și nu doar să direcționeze ancheta într-un anumit sens.¹⁷ Așadar, relația dintre procurorul european delegat și procurorul european de la nivel central poate fi asemănată într-o oarecare măsură cu relația dintre organul de cercetare penală și procurorul însărcinat cu supravegherea cauzei întrucât cel care are autoritatea de a lua decizii privitoare la cauză este procurorul european de la nivel central.

În acest sens, art. 48 din Regulamentul intern al EPPO conține două dispoziții interesante în cadrul alin. (1) și (5). Alin. (1) dispune astfel: *“Dacă dreptul intern al unui stat membru prevede reexaminarea internă a actelor în cadrul structurii parchetului național propriu, toate cererile de reexaminare a unui act de către procurorul european delegat se introduc în sistemul de gestionare a cazurilor, care trimite o notificare procurorului european însărcinat cu supravegherea și camerei permanente care efectuează monitorizarea.”* În aceeași notă, alin. (5) prevede că *“Dacă, în contextul reexaminărilor interne conform dreptului național, dreptul național face trimitere la procurorul însărcinat cu supravegherea /procurorul superior, în sensul prezentului articol, prin acest lucru se înțelege procurorul european însărcinat cu supravegherea în relația cu procurorul european delegat.”*

În același sens sunt și dispozițiile art. 4 alin. (2) din Legea 6/2021 privind stabilirea unor măsuri pentru punerea în aplicare a Regulamentului EPPO, care prevede că *“Ori de câte ori legislația națională face referire la procurorul ierarhic superior, referirea se consideră a fi făcută, după caz, la procurorul european, respectiv la camera permanentă a Parchetului European, pentru cauzele de competența Parchetului European.”* Așadar, atât Regulamentul intern, cât și legislația națională prevăd în mod expres că procurorul european de la nivel

¹⁶ A. Jurma, G. Bocșan, C.C. Dumitrescu (coord.), *op. cit.*, p. 103.

¹⁷ A. Șandru, M. Morar, D. Herinean, O. Predescu, *op. cit.*, p. 221.

central va avea statutul unui procuror însărcinat cu supravegherea/procuror ierarhic superior, așa cum sunt aceștia definiți în sistemul penal românesc, în acele situații în care legislația națională impune confirmarea anumitor acte de procedură penală fie de către procurorul însărcinat cu supravegherea urmăririi penale, fie de către procurorul ierarhic superior.

Raportul de subordonare existent între procurorul european și PED este reiterat prin prisma obligației prevăzute în teza finală a art. 28 alin. 1 în sarcina procurorului european delegat de a întocmi un raport prin care să aducă la cunoștință actorilor de la nivel central orice evoluție semnificativă a cazului, cum ar fi elementele prevăzute la art. 44 din Regulamentul intern al EPPO: măsurile de investigare care se plănuiesc a fi luate sau care au fost luate deja, precum și rezultatul acestora, cele mai importante probe colectate, eventuale schimbări în sfera investigației, cum ar fi recurgerea la extinderea urmăririi penale cu privire la fapte sau persoane sau la schimbarea încadrării juridice.

În ciuda acestui evident raport de subordonare, Regulamentul EPPO asigură echilibrul și respectarea legislației naționale prin prevederea posibilității PED de a solicita reexaminarea instrucțiunilor primite în eventualitatea în care acestea sunt incompatibile cu dreptul național.¹⁸ Așadar, camerele permanente și procurorul european de la nivel central dau instrucțiuni procurorului european delegat, însă acestea nu trebuie să încalce legislația națională a statului în care se desfășoară investigația. În caz contrar, PED poate solicita reexaminarea.

Această soluție a fost necesară ca să amelioreze din temerile celor sceptici cu privire la aptitudinea acestei instituții de a respecta dreptul statelor. În ipoteza încălcării dreptului Uniunii Europene PED poate să ceară camerei permanente revocarea sau modificarea instrucțiunilor. Camera permanentă va lua o decizie după ce se va consulta cu procurorul european însărcinat cu supravegherea, iar dacă cererea de reexaminare este respinsă, o nouă cerere poate fi adresată procurorului-șef european, care o va trimite unei alte camere permanente.

III. LEGISLAȚIA APLICABILĂ ANCHETELOR DESFĂȘURATE DE CĂTRE EPPO

Un aspect deosebit de important de stabilit în contextul desfășurării urmăririi penale, care a ridicat multiple semne de întrebare de-a lungul dezbaterilor prealabile operaționalizării Parchetului European, este legislația aplicabilă investigațiilor realizate de EPPO. Art. 86 alin. (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (în continuare TFUE) prevede că Regulamentul EPPO va stabili, printre altele, regulamentul de procedură aplicabil activităților sale, precum și normele care reglementează admisibilitatea probelor și normele aplicabile controlului jurisdicțional al actelor de procedură adoptate în exercitarea atribuțiilor sale.

Variantele luate în considerare au fost fie adoptarea unui set complet de reguli procedurale europene care să governeze urmărirea penală realizată de către Parchetul European, fie realizarea unui melanj între câteva reguli procedurale unionale uniforme și prevederile procedurale naționale ale statelor membre.¹⁹

În cele din urmă a fost aleasă cea de-a doua variantă, art. 5 alin. (3) al Regulamentului prevăzând că EPPO va desfășura urmărirea penală în conformitate cu acest Regulament și cu dreptul intern, în măsura în care un aspect nu este reglementat de prezentul regulament, cu mențiunea că dacă un aspect este reglementat atât de regulament, cât și de dreptul intern, vor prevala dispozițiile regulamentului. Aceleași alineate precizează că prin noțiunea de “drept intern” înțelegem dreptul statului de proveniență al PED care instrumentează cauza. Decizia de a urma acest cadru legislativ compus dintr-un set de reguli unionale și un set de reguli naționale apare ca o consecință naturală a funcționării EPPO pe baza unei structuri descentralizate, în care camerele permanente și procurorii europeni dau instrucțiuni procurorilor europeni delegați, care desfășoară urmărirea

¹⁸ A. Șandru, M. Morar, D. Herinean, O. Predescu, *op. cit.*, p. 221.

¹⁹ K. Ligeti, M. Simonato, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service*, în *New Journal of European Criminal Law*, vol. 4, nr. 1-2/2013, p. 13.

penală în statul de proveniență.²⁰

Motivul pentru care s-a optat și pentru aplicarea legislației naționale este unul simplu: această soluție nu generează piedici în aplicarea legii de către procurorul european delegat în propria sa anchetă.²¹ Fiind vorba despre un organism unional, funcționarea Parchetului European în lipsa unui minim set de reguli în baza cărora să se desfășoare investigațiile era de neconceput. În același timp, ideea adoptării unui cod penal și de procedură penală european este în continuare privită drept un “taboo politic”, o amenințare la suveranitatea națională a statelor membre, așadar această alternativă apare drept opțiunea firească.²²

Cu toate acestea, este necesar să menționăm faptul că absența unui set de reguli unionale uniforme în materie penală nu înseamnă că legislația unională nu este deloc incidentă în anchetele desfășurate de către EPPO.²³ Dreptul unional constând în numeroase directive (dintre care menționăm, pentru exemplificare, Directiva PIF²⁴), regulamente, precum și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene vor fi în continuare incidente în cadrul urmăririi penale realizate de către Parchetul European, la fel ca în orice altă anchetă realizată de un procuror național. Însă, o astfel de absență va avea, în mod evident, efect asupra modului în care legislația UE este aplicată și interpretată. Având în vedere că nu există norme comune la nivelul UE în ceea ce privește, de exemplu, măsurile de investigare, rămâne neclar în ce măsură exercitarea drepturilor fundamentale cărora li se aduce atingere prin dispunerea acestor măsuri poate fi limitată în mod adecvat.²⁵

Revenind, în ciuda acestor dispoziții, care prevăd aplicarea cu prioritate a Regulamentului EPPO în raport cu reglementările naționale, acestea din urmă vor preleva în practică deoarece Regulamentul nu conține prevederi referitoare la instituțiile de bază ale urmăririi penale, cum ar fi aducerea la cunoștință a calității de suspect, extinderea urmăririi penale, schimbarea încadrării juridice, suspendarea urmăririi penale, restituirea dosarului organului de urmărire penală șamd, ci doar principii de bază ale activității EPPO și prevederi vagi care necesită coroborarea lor cu legislația națională.²⁶

Având în vedere acest aspect, deși această soluție a aplicării conjugate a dreptului unional și a celui național pare a fi cea mai fezabilă, cel puțin la nivelul actual de integrare europeană, literatura de specialitate a identificat mai multe probleme în ceea ce privește aplicarea prea extinsă a legislației procedurale naționale. În mod evident, prerogativele PED vor fi condiționate de larghețea drepturilor prevăzute pentru acuzare în fiecare stat membru, ceea ce va conduce, invariabil, la discrepanțe între puterile de care dispun PED în diferite state membre.

Un prim exemplu e reprezentat de condițiile în care pot fi dispuse percheziția și confiscarea. În dreptul național românesc, percheziția domiciliară și informatică poate fi dispusă doar de către un judecător, atât în faza de urmărire penală, când este necesar să existe o propunere a procurorului în acest sens, cât și în cea a judecății, în timp ce percheziția corporală și cea a vehiculelor se dispun de către procuror. Așadar, pentru efectuarea unei percheziții domiciliare sau informatice va fi necesară emiterea unui mandat de percheziție de

²⁰ *Ibidem*.

²¹ A. Weyembergh, C. Briere, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, Study for the LIBE Committee, noiembrie 2016, p. 57.

²² J.A.E. Vervaele, *European Enforcement Agencies in the Area of Freedom, Security and Justice: the Eurojust European Public Prosecutor binomial*, Proceedings of the 5th European Jurist Forum, Budapesta, 2009, p. 117 *apud* K. Ligeti, M. Simonato, *op. cit.*, p. 13.

²³ J. Inghelram, *Search and Seizure Measures and Their Review* în W. Geelhoed, L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, (editori), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Haga, T.M.C. Asser Press, 2015, p. 128.

²⁴ Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal.

²⁵ J. Inghelram, *op. cit.*, p. 128.

²⁶ A. Jurma, G. Bocșan, C.C. Dumitrescu (coord.), *op. cit.*, p. 102.

către judecătorul de drepturi și libertăți.²⁷

Conform art. 249 C.proc.pen., sechestrul în vederea confiscării speciale sau extinse poate fi luat atât de procuror, în faza de urmărire penală, cât și de judecătorul de cameră preliminară sau de către instanța de judecată în faza de cameră preliminară și în faza de judecată. Însă, condițiile de dispunere a unor asemenea măsuri nu sunt identice în toate statele membre. Un număr semnificativ de state membre prevăd, de asemenea, necesitatea autorizării acestor măsuri de către un judecător, în timp ce state precum Italia, Grecia și Franța permit luarea acestora la simpla inițiativă a procurorului. Existența acestor diferențe între sistemele penale ale statelor membre este firească, însă ele devin problematice în cauzele în care sunt cercetați resortisanți ai unor state membre care prevăd condiții diferite pentru dispunerea acestor măsuri sau procedee probatorii, întrucât pot reprezenta o motivație pentru EPPO de a recurge la așa-numitul *forum shopping*.²⁸

Forum shopping, concept folosit până recent doar în dreptul internațional privat, descrie o practică de a alege o instanță în fața căreia să exerciți o acțiune, dintre mai multe instanțe ale unor state diferite care ar putea avea competență, în funcție de probabilitatea ca instanța respectivă să pronunțe o soluție favorabilă. Mai mult, există și riscul ca PED să aleagă instanța unui anumit stat membru ca fiind instanța competentă în considerarea unor reguli de drept substanțiale și procedurale care prevăd mai puține garanții pentru acuzat.²⁹ Propunerile de text inițiale privitoare la această problemă au fost amplu criticate întrucât permiteau PED să recurgă la această practică.

Comisia a luat în considerare toate nemulțumirile manifestate, iar la acest moment textul aprobat conține un nou set de norme, care prevede drept criteriu de stabilire a PED și instanței naționale competente *locus commissi delicti* și 3 alte criterii clare care pot constitui temei al unei derogări de la această regulă pe considerente de oportunitate.³⁰ Mai exact, articolul 26 din Regulament stabilește că ancheta EPPO trebuie să se desfășoare în statul membru în care se află centrul activității infracționale, iar în cazul în care ancheta se desfășoară cu privire la mai multe infracțiuni conexe, aceasta ar trebui să aibă loc în statul membru în care a fost comisă cea mai mare parte a infracțiunilor.

Sunt permise abaterile de la criteriul de mai sus atunci când sunt „justificate în mod corespunzător”, ținând seama de criteriile reședinței sau naționalității persoanei acuzate, precum și locul unde s-a produs cea mai mare parte a prejudiciului. În continuare, articolul 36 din același Regulament prevede că acțiunea penală va fi exercitată în fața instanței din statul membru al PED care a instrumentat cauza. Consider că această formă finală a dispozițiilor privitoare la competență reprezintă o evoluție a Regulamentului, reușind să respecte imperativele previzibilității și judecării cauzei de către o instanță imparțială, cât și să răspundă unor necesități practice, asigurând echilibrul care trebuie să caracterizeze orice activitate investigativă.

IV. OBȚINEREA ȘI ADMINISTRAREA PROBELOR ÎN INVESTIGAȚIILE EPPO

Cum strângerea probelor și examinarea acestora reprezintă nucleul central al oricărei activități de urmărire penală, nu putem să nu dedicăm o secțiune specială acestei problematice. Conform art. 285 C.proc.pen., activitatea de culegere a probelor reprezintă însăși obiectul urmăririi penale întrucât contribuie la determinarea existenței infracțiunii, a identității persoanelor care au comis-o și a răspunderii acestora, toate acestea pentru a se stabili dacă sunt îndeplinite condițiile pentru a trece la următoarea etapă, cea a judecării.

²⁷ Gh. Mateuț, *Procedură penală. Partea generală*, Ed. Universul Juridic, București, 2019, pp. 584-604.

²⁸ K. Ligeti, M. Simonato, *op. cit.*, p. 14.

²⁹ M. Panzavolta, *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?* în L. Baichmer Winter (editor), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, Elveția, ed. Springer, 2018, p. 66.

³⁰ *Idem*, p. 72.

În ciuda rolului fundamental pe care îl joacă probele în desfășurarea investigației, dispozițiile Regulamentului Parchetului European sunt departe de a oferi prevederi inovatoare în această materie, așa cum ar fi fost de dorit. Chiar și prevederile referitoare la principiile directe ale activității de strângere și administrare a probelor în cadrul investigațiilor desfășurate de EPPO urmează același șablon. Prevederile Regulamentului sunt lacunare, singura referire la acestea fiind făcută în cadrul considerentului (65), care enunță necesitatea respectării principiului proporționalității, imparțialității și corectitudinii față de persoana acuzată.

1. Obținerea, administrarea și aprecierea probelor în investigațiile desfășurate pe teritoriul unui singur stat

Ipoteza desfășurării investigației realizate de EPPO pe teritoriul unui singur stat nu va ridica probleme deosebite întrucât Regulamentul nu prevede norme specifice privind probele, mijloacele de probă și procedeele probatorii utilizate în acest tip de investigații, ceea ce înseamnă că vom aplica legislația națională pentru a determina care sunt procedeele probatorii la care putem recurge, condițiile de admisibilitate ale acestora și modalitatea de efectuare, mijloacele de probă admisibile șamd.

Singurele referiri din Regulament privitoare la instituția probelor le regăsim în cadrul considerentului (70), care afirmă necesitatea ca EPPO să poată recurge cel puțin la un set minim de măsuri de investigare, cu respectarea principiului proporționalității. Apoi, art. 30, intitulat „Măsuri de investigare și alte măsuri” enumeră acest set minim de procedee probatorii, printre care regăsim: percheziția, ridicarea de obiecte și înscrisuri, obținerea de date informatice și bancare, indisponibilizarea produselor infracțiunii, interceptarea comunicațiilor și livrarea supravegheată. Enumerarea are caracter exemplificativ, alin (4) al aceluiași articol prevăzând că „Procurorii europeni delegați au dreptul să solicite sau să dispună în propriul stat membru orice altă măsură disponibilă pentru procurori în temeiul dreptului național în cazuri similare la nivel național, pe lângă măsurile prevăzute la alineatul (1)”.

Având în vedere corespondența acestor măsuri cu procedeele probatorii prevăzute de codul de procedură penală românesc, utilizarea acestora de către procurorul european delegat în cadrul investigațiilor EPPO nu va crea dificultăți. O singură diferență se remarcă cu privire la condiția ce vizează minimul sancțiunii prevăzute de lege pentru infracțiunea în cauză - Regulamentul prevede pedeapsa cu închisoarea de cel puțin 4 ani, în timp ce art. 139 C.proc.pen., care reglementează supravegherea tehnică prevede pedeapsa cu închisoarea de cel puțin 5 ani, însă acest fapt nu va avea consecințe practice întrucât infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene se regăsesc oricum în lista infracțiunilor pentru care se poate dispune supravegherea tehnică, chiar și în lipsa unei pedepse de cel puțin 5 ani.

2. Obținerea, administrarea și aprecierea probelor în cadrul investigațiilor transfrontaliere

Având în vedere „caracterul european” al infracțiunilor de competența EPPO, cauzele investigate de această structură unională de parchet vor presupune, de cele mai multe ori, investigarea unor cauze referitoare la încălcări ale legii care transcend frontiere naționale ale statelor membre, implicând mai mult de un singur stat membru în procesul execuțional sau în planificarea acestora, cu efecte care se vor resimți la nivel întregii Uniuni Europene.

De-a lungul timpului, au existat numeroase încercări de a îmbunătăți cooperarea judiciară în materie penală între statele membre, fie prin urmarea unui „model orizontal”, în cadrul căruia accentul cade pe intensificarea cooperării interstatale, fie prin crearea unui „model vertical”, care presupune un transfer al competenței statelor de realizare a urmăririi penale (cel puțin în anumite ipoteze limitate) în favoarea unor instituții ale Uniunii Europene. Înființarea Parchetului European a reprezentat primul pas către realizarea

cooperării penale internaționale pe model vertical, însă până la acel moment, au fost elaborate mai multe instrumente juridice care au facilitat cooperarea la nivel orizontal.

Mandatul european de arestare a fost primul instrument elaborat în vederea facilitării cooperării penale internaționale. Acesta permite executarea automată a hotărârilor judecătorești străine de arestare și predare a persoanelor fizice într-un alt stat membru, prevăzând termene fixe pentru realizarea acestor operațiuni în vederea accelerării procedurilor. Instrumentul s-a dovedit a fi unul eficient, însă controversat deoarece a redus motivele tradiționale de refuz al cooperării.

Mai mult, nu prevedea motive de refuz bazate pe protecția drepturilor fundamentale. Instrumentul a avut drept premisă o „încredere oarbă” în capacitatea și disponibilitatea statelor membre de a respecta drepturile fundamentale ale omului, pe temei că toate aceste state sunt părți semnatare ale Convenției Europene a Drepturilor Omului. Această abordare a continuat până când Curtea Europeană a drepturilor omului a statuat în cauzele conexe *Aranyosi și Căldăraru* că executarea unui mandat european de arestare poate fi refuzată în ipoteza în care există indicii cu privire la existența unui risc real ca persoana în cauză să fie tratată în mod inuman sau degradant, însă doar ulterior unei consultări prealabile a autorităților naționale.³¹

Un alt pas către îmbunătățirea cooperării judiciare internaționale în materie penală a fost făcut prin adoptarea Directivei privind ordinul european de anchetă³². Principala modificare adusă de Ordinul european de anchetă consta în faptul că era emis de către o autoritate judiciară, fapt ce s-a presupus că va conduce la creșterea șanselor ca probele să fie admisibile ulterior, în etapa judecătii.

Spre deosebire de mandatul european de arestare, acest instrument juridic asigură o mai bună protecție a drepturilor fundamentale ale persoanelor anchetate, prevăzând atât necesitatea realizării testului dublei incriminări și al proporționalității, cât și motive exprese de refuz al executării ordinului.³³ Executarea ordinului european de anchetă poate fi refuzată doar în baza motivelor prevăzute la art. 11 al Directivei, invocând o încălcare a drepturilor fundamentale, securitatea națională, lipsa dublei incriminări sau în baza unor considerente de teritorialitate.³⁴

De-a lungul timpului, necesitatea de a simplifica, accelera și îmbunătăți acest mod de lucru a devenit evidentă. Cu toate acestea, deși principala justificare a înființării unei structuri de parchet supranaționale consta în posibilitatea ca aceasta să desfășoare urmărirea penală în baza unui set standardizat de reguli procedurale, care să se aplice în toate statele membre, după cum au propus experții care au participat la proiectul de cercetare *Corpus Juris*, această propunere nu a reușit să fie adoptată în urma dezbaterilor. Prevederea unui astfel de ansamblu comun de reguli ar fi reprezentat un adevărat progres în domeniul cooperării internaționale în materie penală, un „pas în față” care ar fi permis statelor membre să evite dificultățile întâmpinate în utilizarea celorlalte instrumente de cooperare judiciară, determinate de diferențele existente la nivelul sistemelor juridice naționale.³⁵

³¹ A. Csúri, *Towards an Inconsistent European Regime of Cross-Border Evidence: The EPPO and the European Investigation Order* în în W. Geelhoed, L. H. Erkelens Arjen W.H. Meij (editori), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Haga, T.M.C. Asser Press, p. 146.

³² A se vedea Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală.

³³ A. Csúri, *op. cit.*, p. 146.

³⁴ E. De Capitani, S. Peers, *The European Investigation Order: A new approach to mutual recognition in criminal matters*, EU Law Analysis, accesibil la: <http://eulawanalysis.blogspot.co.at/2014/05/the-european-investigation-order-new.html>, publicat la data de 23.05.2014.

³⁵ A. Csúri, *op. cit.*, p. 143.

În lipsa unor astfel de reguli uniforme, s-a recurs la un sistem actual „de compromis”, care prevede, în genere, desfășurarea urmăririi penale conform legislației naționale, recurgerea la mecanismul de atribuire dintre PED ai diferitelor state membre în contextul investigațiilor transfrontaliere, și interdicția adresată instanțelor naționale, prevăzută la art. 37 din Regulament, de a respinge administrarea probelor prezentate de un PED sau un inculpat pe baza faptului că acestea au fost obținute într-un alt stat membru sau în baza legislației unui alt stat membru.

În loc să prescrie norme condiții restrictive pentru excluderea probelor în procedurile EPPO, care ar fi reprezentat în fapt niște condiții minimale de culegere a probelor (a căror adoptare nu s-a putut realiza la acel moment), legiuitorul unional a optat pentru o regulă generală de admisibilitate.³⁶ Așadar, probele vor putea fi excluse dacă se constată că au fost culese cu încălcarea legislației statului pe teritoriul căreia a fost pus în executare procedeu probatoriu sau dacă se constată strângerea acestora cu încălcarea Cartei fundamentale a drepturilor omului sau a Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului, Regulamentul EPPO făcând trimitere expresă la acestea, însă nu vor putea fi excluse pe considerentul că au fost obținute în conformitate cu legislația altui stat decât cel pe al cărui teritoriu se află instanța.

Suplimentar, în doctrină s-a promovat ideea conform căreia în absența unor reguli procedurale care să prevadă condiții comune de admisibilitate a probelor o variantă oportună ar fi recurgerea la Ordinul european de anchetă întrucât nu numai că ar contribui la asigurarea coerenței investigațiilor transfrontaliere la nivelul UE, dar ar și crește nivelul de încredere al statelor membre în investigațiile realizate de EPPO prin utilizarea unui instrument de cooperare familiar lor.³⁷ Contrar acestei opinii, prin considerentul (73) legiuitorul european își exprimă dorința de a crea un sistem de cooperare *sui generis*, îndepărtându-se de sistemul de cooperare instituit prin instrumentele de cooperare penală internațională existente și recurgând la ele doar în situații excepționale, când „o măsură este necesară într-o investigație transfrontalieră, dar nu este disponibilă în dreptul intern (al statului PED asistent) pentru o situație pur internă.”

În ceea ce privește modul concret de funcționare al mecanismului atribuirii, art. 31 din Regulament prevede că „*Procurorii europeni delegați acționează în strânsă cooperare acordându-și asistență reciprocă și consultându-se periodic în cazurile transfrontaliere.*”. Același articol mai dispune că „*În cazul în care o măsură trebuie să fie luată într-un alt stat membru decât statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul, acest procuror european delegat decide cu privire la adoptarea măsurii necesare și o atribuie unui procuror european delegat situat în statul membru în care măsura trebuie să fie luată*”.

Acest din urmă procuror va fi denumit procuror european asistent, după cum prevede art. 2 din Regulament, și va asista procurorul european și procurorul european delegat care instrumentează cauza în ceea ce privește punerea în executare a anumitor măsuri investigative. Doctrina a remarcat că terminologia folosită, de procuror „asistent” și măsură „atribuită” par să indice un progres al implementării principiului recunoașterii reciproce în materia executării măsurilor investigative în anchetele transnaționale întrucât executarea acestora nu mai este „solicitată”, ci doar „atribuită” procurorului european delegat asistent, atribuirea nefiind supusă vreunei condiționări sau proceduri prealabile de recunoaștere.³⁸

Observăm că Regulamentul instituie o obligație în sarcina PED din statul membru solicitat de a se conforma dispoziției PED din statul membru în care se realizează investigația prin care se atribuie executarea unei măsuri. Măsurile care pot fi atribuite sunt cele indicate la art. 30, măsuri care aduc atingere drepturilor fundamentale ale persoanelor acuzate, pe care fiecare stat membru trebuie să le pună la prevadă pentru acele

³⁶ A. Șandru, M. Morar, D. Herinean, *op. cit.*, p. 127.

³⁷ A. Csúri, *op. cit.*, p. 143.

³⁸ L. Bachmaier Winter, *Cross-Border Investigations Under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance* în L. Bachmaier Winter (editor), *The European Public Prosecutor's Office. The challenges ahead*, Cham, Elveția, Springer, 2018, p. 122.

cazuri în care pedeapsa prevăzută pentru infracțiunea respectivă este de 4 ani sau mai mare.

Expresie a raportului de subordonare existent între procurorul european și procurorul european delegat, care marchează întreaga activitate a acestei structuri de parchet descentralizate, procurorul european va trebui să fie informat de îndată cu privire la împrejurarea că PED a atribuit unui PED al unui alt stat membru luarea unei măsuri investigative. Mai mult, procurorul european va fi cel care va rezolva incidentele procedurale dintre cei doi (sau mai mulți) procurori europeni implicați în desfășurarea anchetei.³⁹

Se mai observă că legiuitorul european a optat pentru o aplicare conjugată a celor două principii de căpetenie privitoare la legislația aplicabilă în cadrul cooperării internaționale în materie penală, *locus regit actum* și „geamănul dizigot” al acesteia, *principiul forum regit actum*.

Tradițional, cooperarea internațională judiciară în materie penală a fost guvernată de principiul *locus regit actum*, conform căruia legea aplicabilă va fi cea în vigoare în statul în care se solicită punerea în aplicare a unei anumite măsuri.⁴⁰ Aceasta a fost intens criticată întrucât ducea la amestecarea regulilor din mai multe sisteme de drept procesual penal, amestec susceptibil să aducă atingere drepturilor fundamentale ale persoanelor acuzate, confruntate cu necesitatea de a-și adapta strategia de apărare conform unui sistem de drept care nu le este necunoscut.

Potrivit principiul *forum regit actum*, enunțat la nivelul UE prin intermediul Convenției privind asistența judiciară reciprocă, legea aplicabilă va fi cea a statului care solicită realizarea unei măsuri.⁴¹ Putem afirma că principiul *forum regit actum* a fost conceput ca un remediu pentru potențialele încălcări ale drepturilor persoanelor suspectate, rezultate ca urmare a aplicării regulii tradiționale.⁴² Un alt avantaj al acestuia, identificat în doctrină, constă în faptul că diminuează posibilitatea excluderii probelor întrucât acestea au fost obținute în conformitate cu legislația statului solicitant.⁴³ Într-adevăr, acesta este un avantaj major întrucât dacă probele pot fi considerate ca fiind inadmisibile în etapa ulterioară a judecării, efortul procurorilor europeni delegați de a se angrena într-un proces transfrontalier de obținere a probelor devine derizoriu.

Astfel, în art. 31 alin. (2) se prevede că PED care instrumentează cazul poate dispune ca PED asistent să ia orice măsură investigativă prevăzută la art. 30, iar normele prin prisma cărora vor fi analizate condițiile de admisibilitate ale acestei măsuri vor fi cele prevăzute în legislația națională a statului membru din care face parte PED care instrumentează cauza, aplicându-se, deci, principiul *forum regit actum*, regula încetățenită la nivelul Uniunii Europene. Totuși, alin. (3) prevede o excepție de la această regulă, și anume situația în care legislația statului de proveniență al PED asistent prevede necesitatea obținerii unei autorizații judiciare pentru luarea măsurii respective. În astfel de situații, PED asistent va obține autorizația respectivă în conformitate cu legislația statului său membru. În situația contrară, în care legislația statului PED asistent nu impune obținerea unei astfel de autorizații, dar legislația PED care instrumentează cazul da, acesta din urmă va trebui să obțină autorizația respectivă și să o transmită PED asistent odată cu atribuirea.

Regulamentul mai prevede că în eventualitatea în care autoritatea judiciară din statul solicitat refuză autorizarea măsurii, PED care instrumentează cauza va retrage atribuirea. Consider această dispoziție ca fiind binevenită, în special în contextul absenței unor garanții minime comune la nivelul statelor membre, întrucât lipsa prevederii unei astfel de excepții pentru situațiile delicate, în care se dorește recurgerea la măsuri

³⁹ A. Jurma, G. Bocșan, C.C. Dumitrescu (coord.), *op.cit.*, p. 113.

⁴⁰ K. Karsai, *Locus/Forum Regit Actum - a Dual Principle in Transnational Criminal Matters*, în *Hungarian Journal of Legal Studies*, nr. 2/2019, p. 157.

⁴¹ Convenție elaborată de Consiliul Uniunii Europene în temeiul art. 34 din Tratatul Uniunii Europene, cu privire la asistența judiciară reciprocă în materie penală între statele membre ale Uniunii Europene din 12 iunie 2000.

⁴² European Criminal Policy Initiative, *A Manifesto on Criminal Procedural Law*, disponibil la: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2013/11/manifesto.pdf>, p. 7.

⁴³ A. Șandru, M. Morar, D. Herinean, *op. cit.*, p.117.

investigative intruzive cum sunt măsurile de supraveghere tehnică, ar fi deschis calea unor abuzuri și încălcări ale drepturilor fundamentale ale persoanelor investigate, permițând statelor care nu prevăd garanția autorizării judiciare a unor măsuri precum cele de supraveghere tehnică să impună regulile sistemelor lor judiciare, mai puțin respectuoase cu drepturile persoanelor acuzate, în state care prevăd astfel de garanții.

Mai mult, alin. (5)-(8) reglementează o procedură prin intermediul căreia PED asistent poate semnala PED solicitant că măsura atribuită nu poate fi executată din următoarele motive: aceasta nu poate fi realizată în termenul stabilit în atribuire din motive justificate și obiective; măsura atribuită este incompletă sau vădit eronată; măsura este neproportională, întrucât o alta, mai puțin invazivă ar putea duce la realizarea efectului scontat; măsura nu există, sau nu ar fi disponibilă într-un caz intern similar în temeiul dreptului din statul său membru.

Această împrejurare trebuie adusă la cunoștința procurorului european ce supraveghează cazul în vederea consultării și rezolvării conflictului în mod bilateral. În cazul în care acest lucru nu este posibil problema va fi transmisă camerei permanente în vederea luării unei decizii.⁴⁴ În ciuda faptului că admisibilitatea măsurilor investigative va fi analizată prin prisma condițiilor prevăzute în legislația statului de proveniență a PED solicitant, punerea în executare efectivă va fi guvernată de regula *locus regit actum*, realizându-se, în conformitate cu dreptul național al PED asistent.

În acest sens, art. 32 al Regulamentului, intitulat „Executarea măsurilor atributive” prevede că *„Măsurile atribuite se efectuează în conformitate cu prezentul regulament și cu dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent. Formalitățile și procedurile indicate expres de procurorul european delegat care instrumentează cazul se îndeplinesc, cu excepția situației în care astfel de formalități și proceduri sunt contrare principiilor fundamentale ale dreptului statului membru al procurorului european delegat asistent.”* Soluția este firească, având în vedere că, în lipsa unui ansamblu de norme comune care să se aplice în activitatea EPPO de culegere a probelor, este de neconceput aplicarea pe teritoriul unui stat a legislației procedurale a unui alt stat.

Cu privire la aprecierea probelor de către instanță, alineatul 2 al art. 37 prevede că Regulamentul Parchetului European nu aduce atingere competenței instanței de judecată naționale de a evalua în mod liber probele prezentate de către părți. Așadar, deși instanța nu va putea respinge probele obținute pe teritoriul altui stat ca fiind inadmisibile, aceasta le va aprecia în conformitate cu principiul aprecierii probelor din acel stat.⁴⁵

Concluzionând, putem observa că actuala reglementare a Parchetului European în materie de obținere și administrare a probelor în investigațiile transnaționale este caracterizată de inconsecvență, încercând să combine modelul vertical de cooperare cu cel orizontal, îndepărtându-se, în același timp de acesta din urmă prin prevederi care pot fi considerate a fi un regres în comparație cu standardul oferit de alte instrumente de cooperare penală internațională.⁴⁶

Acest amestec neomogen dintre cele două modele de cooperare a condus la o pierdere a uniformității și consecvenței anchetelor transnaționale, efect contrar celui scontat prin operaționalizarea instituției. Desigur că această fragmentare se datorează în mare parte lipsei consensului politic și necesității de înființare a EPPO prin mecanismul cooperării consolidate, care, deși nu este ideal, a fost singurul apt să facă posibilă existența acestui Minister Public supranațional.⁴⁷

⁴⁴ A. Jurma, G. Bocșan, C.C. Dumitrescu (coord.), *op. cit.*, p 113.

⁴⁵ A. Șandru, M. Morar, D. Herinean, *op. cit.*, p.134.

⁴⁶ A. Csúri, *op. cit.*, p. 143.

⁴⁷ L. Bachmaier Winter, *op. cit.*, p. 119.

Acestea fiind spuse, deși apreciez ca fiind oportună înființarea acestei structuri de parchet supranațional, consider că Parchetul European nu își va îndeplini în mod complet scopul pentru care a fost creat până în momentul elaborării unui ansamblu de norme comune privitoare la condițiile de admisibilitate ale probelor și a unei proceduri standardizate care să fie urmată în investigațiile conduse de Parchetul European.

V. MĂSURILE PROCESUALE CARE POT FI LUATE ÎN INVESTIGAȚIILE REALIZATE DE CĂTRE EPPO

După modelul urmat mai sus, în cadrul acestei subsecțiuni vom discuta mai întâi despre măsurile asigurătorii și preventive care pot fi dispuse în cadrul investigațiilor interne realizate de EPPO, iar ulterior și despre luarea acestor măsuri procesuale în investigațiile cu caracter transfrontalier. În contextul acestei analize, vom aborda următoarele subiecte: competența de dispunere și de punere în executare, tipul măsurilor care pot fi luate sau solicitate de PED și condițiile de dispunere a acestora.

Competența de dispunere a acestora nu ridică probleme deosebite. Așa cum am arătat în debutul acestei lucrări, nivelul central al Parchetului European va avea atribuții decizionale, putând să dispună ca PED să ia anumite măsuri investigative, asigurătorii sau preventive (ori din contră, să se abțină din luarea acestora), însă și acesta din urmă ar putea să propună procurorului european de la nivel central luarea unor măsuri. Dacă pentru luarea unei anumite măsuri este necesar să obținem autorizarea prealabilă a instanței, competența de dispunere a unei astfel de autorizații va reveni organelor judiciare naționale.

În doctrină s-a argumentat că această opțiune a legiuitorului unional de a conferi instanțelor naționale competența de autoriza măsuri procesuale (și investigative) și nu unei instanțe unionale se datorează faptului că aceste măsuri sunt supuse, până la urmă, reglementărilor naționale, iar examinarea respectării legislației naționale nu reprezintă o prerogativă a instanțelor UE. O soluție contrară ar reprezenta o extindere discutabilă a competențelor acestora.⁴⁸

În ceea ce privește competența de punere în executare a măsurilor procesuale, după cum am antamat atât în cadrul discuțiilor privind împărțirea atribuțiilor între nivelul central și cel descentralizat, precum și în cadrul secțiunii privitoare la cooperarea Parchetului European cu autoritățile naționale, simplul fapt că statele membre au decis să transfere o parte din competența lor de a urmări unele categorii de infracțiuni nu înseamnă că această unitate de parchet va efectua toate actele de urmărire penală pe cont propriu.

Art. 28 din Regulamentul EPPO prevede că PED care instrumentează un caz poate fie să întreprindă măsuri de investigare și alte măsuri pe cont propriu, fie să dea dispoziții autorităților competente din statul său membru. Astfel, pentru punere în executare a măsurilor procesuale, în special a celor asigurătorii, care presupun concursul unor organe specializate, autoritățile competente de aplicare a legii din statul membru vor acționa în conformitate cu instrucțiunile procurorului european delegat care, la rândul său, acționează în conformitate cu instrucțiunile procurorului european.

1. Măsurile asigurătorii și preventive luate în cadrul investigațiilor interne

În jurisprudența națională, măsurile asigurătorii sunt acele măsuri procesuale care constau în indisponibilizarea pe parcursul procesului penal a bunurilor mobile sau imobile ale suspectului/inculpatului, sau uneori chiar ale părții responsabile civilmente ori ale altor persoane pentru a evita ascunderea, distrugerea, înstrăinarea sau sustragerea de la urmărire a bunurilor care pot face obiectul confiscării speciale sau extinse ori care pot servi la garantarea executării pedepsei amenzii sau cheltuielilor judiciare ori a reparării pagubei

⁴⁸ J. Inghelram, *Search and Seizure Measures and Their Review* în W. Geelhoed, L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, (editori), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Haga, T.M.C. Asser Press, 2015, p. 132.

produse prin infracțiune.⁴⁹

În ceea ce privește măsurile asigurătorii luate în cadrul investigațiilor realizate de EPPO, sediul legal al acestora se regăsește la art. 30 din Regulamentul EPPO, care reglementează atât măsurile de investigare, cât și alte măsuri ce pot fi luate în cadrul urmăririi penale. Conform alin. (1) lit. d) a articolului menționat, statele membre au obligația să se asigure că PED vor avea dreptul de a dispune sau de a solicita „*indisponibilizarea mijloacelor sau produselor infracțiunii, inclusiv a activelor, care se așteaptă să fie supuse confiscării de către instanța de judecată, atunci când există motive să se creadă că proprietarul, posesorul sau persoana care controlează respectivele mijloace sau produse ale infracțiunii va încerca să zădărnicească confiscarea prin hotărâre judecătorească*”, cel puțin în acele cazuri în care infracțiunea care face obiectul investigării se pedepsește cu o pedeapsă maximă de cel puțin patru ani de închisoare.

La o primă lectură ar părea că această dispoziție, deși sumară, prezintă câteva elemente comune măsurilor asigurătorii care pot fi dispuse în cadrul procesului penal.

Deși Regulamentul nu definește noțiunea de „zădărniciere”, s-a considerat că acest termen înglobează inclusiv riscurile prevăzute la art. 249 C.proc.pen., și anume „ascunderea, distrugerea, înstrăinarea sau sustragerea de la urmărire a bunurilor”.⁵⁰ Totuși, în același timp, Regulamentul Parchetului European pare să restrângă sfera de aplicare a măsurilor asigurătorii la acele ipoteze în care există suspiciunea că persoana care deține bunurile urmărește să împiedice o eventuală confiscare specială sau extinsă a bunurilor, ulterior pronunțării unei potențiale soluții de condamnare. Așadar, s-ar părea că PED nu vor putea dispune sau solicita luarea unor măsuri asigurătorii în vederea garantării executării pedepsei amenzii, a plății cheltuielilor judiciare ori a reparării pagubei cauzate prin comiterea infracțiunii.⁵¹

În ciuda acestei optici, literatura de specialitate a subliniat faptul că PED ar putea să dispună luarea măsurilor asigurătorii pentru toate cazurile avute în vedere de codul de procedură penală român în baza dispozițiilor art. 30 alin. (4), care prevăd faptul că PED au prerogativa de a solicita sau a dispune în propriul stat membru, pe lângă măsurile prevăzute la alin. (1), orice altă măsură disponibilă pentru procurori în temeiul legislației naționale în cazuri similare, precum și în conformitate cu prevederile art. 5 alin. (3), care prevăd că urmărirea penală desfășurată în numele Parchetului European este reglementată de regulamentul EPPO, iar dreptul intern se aplică în măsura în care un aspect nu este reglementat de acesta.⁵²

În ceea ce privește condițiile care trebuie îndeplinite pentru luarea acestor măsuri, având în vedere că Regulamentul nu face nicio precizare cu privire la acestea, ne vom raporta la cerințele prevăzute în legislația națională, și anume: necesitatea luării măsurii pentru a evita unul dintre riscurile prezentate mai sus (ascundere, distrugere, înstrăinare, sustragere de la urmărirea penală), proporționalitatea măsurii, având în vedere că acestea au ca efect atingerea adusă dreptului de proprietate al unei persoane înainte ca prezumția de nevinovăție a acesteia să fie răsturnată printr-o hotărâre de condamnare, amânare a aplicării pedepsei sau renunțare la aplicarea pedepsei definitive și nu în ultimul rând, măsura trebuie să aibă ca scop garantarea unuia dintre scopurile prevăzute de lege (confiscarea specială sau extinsă, garantarea executării pedepsei amenzii, a plății cheltuielilor judiciare sau a reparării prejudiciului).⁵³

Ca orice altă măsură luată în cadrul unui proces penal prin care se aduce atingere unui drept al persoanei acuzate - în cazul de față, dreptul de proprietate, organele judiciare (mai exact, procurorul european delegat și procurorul european însărcinat cu supravegherea cauzei), vor trebui să se asigure că măsurile dispuse respectă

⁴⁹ M. Udroi, *Fișe de procedură penală. Partea generală: Teorie și cazuri practice*, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 445.

⁵⁰ A. Șandru, M. Morar, D. Herinean, *op.cit.*, p. 141.

⁵¹ *Ibidem*, p. 140.

⁵² *Ibidem*, pp. 140-141.

⁵³ G. Mateuț, *op. cit.*, pp. 903-904.

aceste imperative.

În ceea ce privește măsurile preventive privative de libertate, art. 33 alin. (1) din Regulamentul Parchetului European prevede că „*Procurorul european delegat care instrumentează cazul poate dispune sau solicita arestarea sau arestarea preventivă a persoanei suspecte sau acuzate în conformitate cu dreptul intern aplicabil în cazuri interne similare.*” Observăm că Regulamentul face referire expresă la măsurile reținerii (regăsită sub denumirea de „arestare”, ca urmare a unei traduceri improprie) și arestării preventive. Cu toate acestea, doctrina a considerat că procurorul european delegat ar putea să dispună sau să solicite dispunerea și a altor măsuri preventive care se regăsesc în dreptul intern al unui stat membru. Așadar, PED ar putea să solicite inclusiv luarea măsurii controlului judiciar sau a controlului judiciar pe cauțiune, reglementate la art. 211-217 C.proc.pen.⁵⁴

Temeiul legal care susține această opinie să regăsește la art 30 alin. (4) din Regulament, intitulat „Măsuri de investigație și alte măsuri”, care prevede că „*Procurorii europeni delegați au dreptul să solicite sau să dispună în propriul stat membru orice altă măsură disponibilă pentru procurori în temeiul dreptului național în cazuri similare la nivel național, pe lângă măsurile prevăzute la alineatul (1).*”

Un argument suplimentar în acest sens e reprezentat de faptul că în cadrul acestui articol legiuitorul unional a făcut trimitere *expressis verbis* la dispozițiile dreptului intern în ceea ce privește solicitarea sau luarea unei măsuri preventive. Această trimitere expresă la dispozițiile legislației naționale ne indică și faptul că procedura aplicabilă pentru luarea măsurii va fi cea reglementată de legislația internă, conform art. 223 și următoarele C.proc.pen.⁵⁵

2. Măsurile asigurătorii și preventive în investigațiile transfrontaliere

Acestea fiind spuse, se poate observa că luarea măsurilor procesuale în cadrul investigațiilor interne nu ridică probleme deosebite. În schimb, situația devine mai interesantă în momentul în care investigația dobândește caracter transfrontalier. Pentru a putea discuta despre luarea unor măsuri procesuale în cadrul unor investigații transfrontaliere este necesar să analizăm instrumentele legislative adoptate de Uniunea Europeană (atât anterior adoptării Tratatului de la Lisabona, care a reprezentat baza legală pentru înființarea Parchetului European, cât și ulterior adoptării acestuia) pentru recunoașterea și executarea .

După cum se menționează în cadrul articolului 33 din Regulamentul EPPO, instrumentul utilizat pentru aducerea la îndeplinire a măsurilor preventive constând în arestarea persoanei (fie că vorbim despre arestul preventiv sau arestul la domiciliu) va fi mandatul european de arestare (în continuare MEA). În absența unor proceduri de investigație veritabile sau a unor instrumente procedurale transfrontaliere specifice anchetelor EPPO, procurorii europeni delegați vor folosi mandatele europene de arestare precum orice alt procuror național.⁵⁶

După cum am subliniat anterior și în alte contexte, deosebirile existente între sistemele de drept ale statelor membre determină, în mod evident, diferențele la nivel de reglementare, iar aceste diferențe vizează în mod implicit și luarea măsurilor preventive. Însă principala idee care stă la baza funcționării Parchetului European este că aceste diferențe nu ar trebui să constituie un obstacol în desfășurarea eficientă a investigațiilor care au ca obiect infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene. În acest sens sunt și prevederile considerentului (75), conform căruia „*Dispozițiile prezentului regulament referitoare la arestarea preventivă și predarea transfrontalieră nu ar trebui să aducă atingere procedurilor specifice din statele membre în care nu este necesară autorizarea judiciară pentru arestarea inițială a unei persoane suspecte sau acuzate.*” Astfel, dorința legiuitorului unional de a uza de instrumentele de cooperare internațională clasice (cel puțin în acest moment

⁵⁴ *Idem*, p. 144.

⁵⁵ *Ibidem*

⁵⁶ *Idem*, p. 145.

incipient al activității EPPO) devine foarte clară.

Mandatul european de arestare a apărut ca urmare a dificultăților identificate în practică generate de procedura extrădării. De-a lungul timpului, s-a dovedit că extrădarea reprezintă un proces anevoios, al cărui succes este de multe ori împiedicat de opoziția statelor solicitate, și care nu este în măsură să ofere întotdeauna soluții eficiente.⁵⁷ Prin urmare, s-a dorit crearea unui instrument care să permită accelerarea procedurilor de predare a persoanelor condamnate sau a celor în privința cărora s-a dispus o măsură procesuală privativă de libertate, care încearcă să părăsească țara pentru a nu fi încarcerate și a persoanelor suspectate de comiterea unor infracțiuni în vederea efectuării urmăririi penale sau a judecării.⁵⁸

Potrivit art. 84 din legea de punere în aplicare⁵⁹ a Deciziei-cadru 2002/584/JAI din 13 iunie 2002 a Consiliului Uniunii Europene privind mandatul de arestare european și procedurile de remitere între statele membre, MEA reprezintă „o decizie judiciară prin care o autoritate judiciară competentă a unui stat membru al Uniunii Europene (numit stat emitent) solicită arestarea și predarea de către un alt stat membru a unei persoane, în scopul efectuării urmăririi penale, judecării sau executării unei pedepse sau a unei măsuri de siguranță privative de libertate.”

După cum se poate observa, mandatul de arestare nu presupune implicarea organelor administrative, ci doar a celor judiciare, fapt ce reprezintă un real avantaj față de procedura extrădării. Așadar, potrivit art. 88 alin. (3) din aceeași lege, autoritatea competentă să emită un mandat european de arestare este judecătorul de drepturi și libertăți în faza de urmărire penală, de către judecătorul de cameră preliminară, în procedura de cameră preliminară⁶⁰, sau judecătorul desemnat de către președintele instanței, în faza de judecată, iar în faza de executare, de către judecătorul desemnat de președintele instanței de executare.⁶¹

În ceea ce privește executarea unui mandat european de arestare, conform art. 90 alin. (1) din legea amintită „În cazul în care instanța emitentă nu deține nicio informație în acest sens, identificarea autorității străine competente să primească sau să execute mandatul european de arestare se realizează cu ajutorul punctelor naționale de contact la Rețeaua Judiciară Europeană sau al Ministerului Justiției prin direcția de specialitate”.

În schimb, în ipoteza în care există informații cu privire la localizarea persoanei, sau chiar cu privire la arestarea acesteia de către organele judiciare ale unui stat membru, instanța emitentă va transmite autorității străine competente mandatul european de arestare în limba română (pentru ca persoana vizată să poată fi informată cu privire la conținutul acestuia) și în limba statului care urmează să pună în executare măsura. De asemenea, potrivit alineatului (2) al aceluiași articol, este necesar să se realizeze informarea Centrului de Cooperare Polițienească Internațională din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române. Ulterior, autoritatea străină competentă va pune în executare mandatul de arestare conform legislației sale. Lipsa unor instrumente de cooperare judiciară în materie penală specifice anchetelor EPPO și utilizarea mandatului european de arestare în cadrul acestor investigații prezintă atât unele avantaje, cât și dezavantaje.

Un posibil avantaj al folosirii MEA ar putea consta în faptul că acest instrument este unul încetățenit în cooperarea judiciară în materie penală, care va fi „la îndemână” organelor judiciare chemate să uzeze de acesta și care are deja o jurisprudență conturată la nivelul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

⁵⁷ F. Streteanu, D. Nițu, *Drept penal. Partea generală*, vol. 1, Ed. Universul Juridic, București, 2014, pp. 218-219.

⁵⁸ V. Păvăleanu, *Drept penal european*, Ed. Lumen, Iași, 2018, p. 307

⁵⁹ A se vedea Legea 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală, disponibilă pe sintact.ro.

⁶⁰ Forma inițială a legii a fost aspru criticată deoarece nu făcea referire la competența judecătorului de cameră preliminară de a emite mandatul european de arestare, însă aceasta a fost introdusă ulterior în urma unor modificări.

⁶¹ F. Streteanu, D. Nițu, *op.cit.*, pp. 219-220.

În același timp, ceea ce se prezintă ca un avantaj din perspectiva apărării, poate fi privit drept un dezavantaj din perspectiva acuzării. Cât timp legiuitorul european își va păstra opțiunea de a utiliza MEA pentru arestarea persoanelor investigate de către EPPO, procurorii europeni delegați se vor confrunta cu diverse provocări, întrucât din jurisprudența CJUE se conturează concluzia că diferențele de sistem juridic sau condițiile precare din penitenciare⁶² pot reprezenta impedimente la punerea în executare a acestor mandate de arestare.⁶³ Așadar, PED s-ar putea găsi în situația în care ancheta pe care o desfășoară să fie periclitată de imposibilitatea de a pune în executare un mandat european de arestare.

În ceea ce privește luarea măsurilor asigurătorii în cadrul investigațiilor transfrontaliere, instrumentul juridic care va juca un rol fundamental în succesul acestor anchete este Regulamentul privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare, care însă face parte dintr-un cadru legislativ mult mai larg și mai complex⁶⁴.

Ulterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, recunoașterea și punerea în executare a ordinelor provizorii de indisponibilizare și confiscare a fost reglementată de două directive, al căror scop era să înlocuiască directivele în vigoare în cadrul pilonului al treilea al UE.⁶⁵ Acestea sunt Directiva 2014/41/UE privind Ordinul european de anchetă⁶⁶ și Directiva 2014/42/UE privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană.⁶⁷

Prin adoptarea acestora, UE a urmărit atât să armonizeze legislațiile statelor membre în ceea ce privește subiectul măsurilor asigurătorii, cât și să consolideze cooperarea judiciară în materie penală, însă realizarea acestor deziderate a fost periclitată de rezistența statelor membre, care fie au întârziat implementarea directivelor în legislația națională, fie le-au transpus în mod necorespunzător. Din acest motiv, în anul 2016 Comisia Europeană a prezentat o propunere de regulament privind recunoașterea transfrontalieră a ordinelor de indisponibilizare și confiscare a bunurilor folosite sau produse ca urmare a comiterii unor infracțiuni pe teritoriul Uniunii Europene, considerând că reglementarea acestora printr-un regulament unic și direct aplicabil pe teritoriul statelor membre ar putea rezolva problemele ivite în legătură cu punerea în aplicare a instrumentelor de cooperare judiciară aplicabile până la acel moment, care au condus la o recunoaștere reciprocă insuficientă.⁶⁸

Revenind la Regulamentul privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și confiscare, art. 3 al acestuia prevede că executarea unei măsuri asigurătorii în cadrul unei urmăriri penale care are ca obiect o infracțiune îndreptată împotriva intereselor financiare ale UE nu va necesita îndeplinirea condiției dublei incriminări dacă maximumul special al pedepsei prevăzute pentru această infracțiune este de cel puțin 3 ani, și infracțiunea este una dintre cele enumerate în Regulament, printre care se regăsesc și infracțiunile care atrag competența Parchetului European. Așadar, regulamentul menționat oferă PED un mecanism facil prin care să dispună sau să solicite luarea unor măsuri asigurătorii cu privire la bunuri care se află pe alt teritoriu decât cel

⁶² A se vedea cauzele conexe CJUE *Aranyosi și Căldăraru*.

⁶³ A. Șandru, M. Morar, D. Herinean, *op. cit.*, p. 148.

⁶⁴ Regulamentul (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare.

⁶⁵ G. Di Paolo, *Freezing Evidence and Property: Already in Force Mutual Recognition Among EU Member States* în T. Rafaraci, R. Belfiore (editori), *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Ed. Springer, Cham, Elveția, 2019, p. 104.

⁶⁶ Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală.

⁶⁷ Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană.

⁶⁸ G. Di Paolo, *op. cit.*, pp. 104-105.

în care se desfășoară ancheta EPPO.⁶⁹

VI. CONCLUZII

Din punctul meu de vedere, instituirea Parchetului European nu constituie o amenințare la adresa suveranității naționale a statelor membre în ceea ce privește justiția penală, ci din contră, un instrument eficient și dezirabil în lupta anticorupție de la nivel european, Regulamentul EPPO conținând numeroase prevederi care asigură echilibrul între obiectivul protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene și imperativele respectării principiului suveranității naționale.

Cu toate acestea, nu contest nici legitimitatea întrebărilor care s-au ridicat cu privire la compatibilitatea acestei instituții cu acest principiu, întrucât dreptul fiecărui stat de a exercita autoritatea judecătorească pe teritoriul său, fără vreo imixtiune externă, reprezintă o importantă componentă a suveranității naționale. Tocmai din acest motiv, drumul parcurs de EPPO de la idee la operaționalizare a fost unul anevoios, caracterizat de lungi dezbateri și numeroase etape.

La finele acestei analize, concluzia către care tind este că înființarea și operaționalizarea acestei structuri de parchet supranațională este binevenită, însă reglementarea acesteia suferă de numeroase deficiențe și ambiguități. Nu cred că Parchetul European își va putea îndeplini în mod complet scopul pentru care a fost creat până în momentul elaborării unui ansamblu de norme comune care să reglementeze aspecte precum condițiile de admisibilitate ale probelor și a unei proceduri standardizate care să fie urmată în investigațiile conduse de Parchetul European.

Cu toate acestea, fără a nega numeroasele neajunsuri ale reglementării, consider că, până la urmă, elementul determinant în evaluarea oportunității operaționalizării Parchetului European este eficiența acestuia și capacitatea sa de a contribui la progresul combaterii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene și, implicit bunăstării și calității vieții resortisanților statelor membre. În cele din urmă, orice critică adusă Parchetului European va fi una pur teoretică dacă această structură supranațională de parchet se dovedește a fi mai eficientă decât statele membre în descurajarea comiterii acestor infracțiuni la scară largă, iar cel puțin până la acest moment, statisticile par să contureze tot mai mult această concluzie.

Bibliografie / References

Bachmaier Winter L., *Cross-Border Investigations Under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance* în L. Bachmaier Winter (editor), *The European Public Prosecutor's Office. The challenges ahead*, Cham, Elveția, Springer, 2018

Csúri A., *Towards an Inconsistent European Regime of Cross-Border Evidence: The EPPO and the European Investigation Order* în W. Geelhoed, L. H. Erkelens Arjen W.H. Meij (editori), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, The Hague, The Netherlands: T.M.C. ASSER PRESS

Delmas-Marty, M., Vervaele, J.A.E. (éds.), *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les États Membres*, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000

Di Paolo, G., *Freezing Evidence and Property: Already in Force Mutual Recognition Among EU Member States* în T. Rafaraci, R. Belfiore (editori), *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Cham, Elveția: Springer, 2019

Inghelram, J. *Search and Seizure Measures and Their Review* în W. Geelhoed, L.H. Erkelens, A.W.H. Meij, (editori), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Haga, Olanda: T.M.C. ASSER PRESS, 2015

Inghelram, J., *Search and Seizure Measures and Their Review* în W. Geelhoed, L.H. Erkelens, A.W.H.

⁶⁹ A. Șandru, M. Morar, D. Herinean, *op.cit.*, p. 142.

Meij, (editori), *The European Public Prosecutor's Office. An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Haga, Olanda: T.M.C. ASSER PRESS, 2015

Jurma A., Bocșan G., Dumitrescu C.C. (coord.), *Studiu cu privire la analiza Regulamentului (UE) 2017/1939 în perspectiva operaționalizării în România a Parchetului European*, disponibil la adresa: <http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=398>

Karsai K., *Locus/Forum Regit Actum - A Dual Principle in Transnational Criminal Matters* în Hungarian Journal of Legal Studies, nr. 2/2019

Lazăr, A., *Procurorul European - retrospectiva cercetării științifice premergătoare propunerilor Comisiei Europene* în Revista Pro Lege, nr. 4/2016

Ligeti K., Simonato M., *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service* în New Journal of European Criminal Law, vol. 4, no. Issues 1-2, 2013.

Mateuț, Gh., *Procedură penală. Partea generală*, București: Universul Juridic, 2019

Öberg, J., *The European Public Prosecutor: Quintessential Supranational Criminal Law?* în Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 28, nr. 2/2021

Panzavolta M., *Choosing the National Forum in Proceedings Conducted by the EPPO: Who Is to Decide?* în L. Baichmer Winter (editor), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Cham, Elveția: Springer, 2018.

Păvăleanu V., *Drept penal european*, Iași: Lumen, 2018

recognition in criminal matters. EU Law Analysis, accesibil la: <http://eulawanalysis.blogspot.co.at/2014/05/the-european-investigation-order-new.html>, publicat la data de 23.05.2014.

Șandru A., Morar M., Herinean D., Predescu O., *Parchetul European. Reglementare. Controverse. Explicații.*, București: Universul Juridic, 2021

Sgueo, G., *The institutional architecture of EU anti-fraud measures*, European Parliamentary Research Service, 2018

Streteanu F., Nițu D., *Drept penal: Partea generală*, București: Universul Juridic, 2014, vol. I.

Udroiu M., *Fișe de procedură penală. Partea generală: Teorie și cazuri practice*, București: C.H. Beck, 2020.

Vervaele J.A.E., *European Enforcement Agencies in the Area of Freedom, Security and Justice: the Eurojust European Public Prosecutor Binomial*, Proceedings of the 5th European Jurist Forum, Budapesta, 2009

Wade M., *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form*, în Rafaraci T., Belfiore, R. (editori), *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings, and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2019

Wade, M. L., *A European public prosecutor: potential and pitfalls* în Crime, Law and Social Change, accesibil la: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-012-9406-x>, publicat la data de 14.03.2013.

Weyembergh A., Briere C., *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, Study for the LIBE Committee, noiembrie 2016