



ASOCIAȚIA DE CERCETARE A DREPTULUI
PENAL EUROPEAN

ACDPE

Acest Studiu a fost finanțat prin programul HERCULE III derulat de Uniunea Europeană

STUDIU

cu privire la analiza Regulamentului (UE) 2017/1939 în perspectiva operaționalizării în România a Parchetului European

Coordonatori: dr. Anca Jurma, Gheorghe Bocșan, Constantin Claudiu Dumitrescu

Autori: Maria Magdalena Baci (Departamentul de Luptă Antifraudă), Gheorghe Bocșan (Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție), Laura Ceh (Direcția de Investigare a Infrațiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism), Constantin Claudiu Dumitrescu (Direcția Națională Anticorupție), Paul Dumitriu (Direcția Națională Anticorupție), dr. Anca Jurma (Direcția Națională Anticorupție), dr. Teodor Manea (Consiliul Superior al Magistraturii), Constantin Micu (Consiliul Superior al Magistraturii), lect. univ. dr. Daniel Nițu (Universitatea Babeș-Bolyai Cluj Napoca), Mihaela Petrescu (Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție), dr. Florin-Răzvan Radu (Ministerul Justiției), Sorin Tănase (Ministerul Justiției), lect. univ. dr. Andra Roxana Trandafir (Universitatea din București)

Conținutul acestui Studiu reprezintă punctul de vedere al autorilor, fiind responsabilitatea exclusivă a acestora. Comisia Europeană nu acceptă nicio responsabilitate în ceea ce privește utilizarea informațiilor pe care le conține.

ABREVIERI

- **AA** = Autoritatea de audit (în cadrul Curții de Conturi);
- **ANABI** = Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate;
- **ANAF** = Agenția Națională de Administrare Fiscală;
- **ANSPDCP** = Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal din România;
- **B. Of.** = Buletinul Oficial;
- **CE** = Comunitatea Europeană;
- **CECA** = Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului;
- **CEDO** = Curtea Europeană a Drepturilor Omului;
- **CEE** = Comunitatea Economică Europeană;
- **CEPS** = Center for European Policy Studies = Centrul pentru studii europene în materie de politici publice;
- **CJUE** = Curtea de Justiție a Uniunii Europene;
- **CMS** = Case Management System = Sistemul de Management al Cazurilor;
- **COD** = procedură de codecizie;
- **COM** = Comisia Europeană;
- **Cp** = Codul penal;
- **Cpp** = Codul de procedură penală;
- **CSM** = Consiliul Superior al Magistraturii;
- **DIICOT** = Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism;
- **Directiva PIF** = Directiva privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, actualmente 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;
- **DLAF** = Departamentul de Luptă Antifraudă;
- **DNA** = Direcția Națională Anticorupție;
- **EAEC** = European Atomic Energy Community = Comunitatea Europeană pentru Energie Atomică;
- **EAW** = European Arrest Warrant = Mandatul European de Arestare (MEA);
- **ECLI** = European Case Law Identifier = Identificatorul European de Jurisprudență;
- **ECHR** = European Court of Human Rights = Curtea Europeană a Drepturilor Omului;
- **EEC** = European Economic Community = Comunitatea Economică Europeană;
- **EIO** = European Investigation Order = Ordinul European de Anchetă (OEA);
- **EPPO** = European Public Prosecutor's Office = Parchetul European;
- **EURATOM** = Comunitatea Europeană pentru Energie Atomică;
- **FiU** = Financial Intelligence Unit = Unitate de Informații Financiare;

- **HCSM** = Hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii;
- **HG** = Hotărâre a Guvernului;
- **IBA** = International Bar Association = Asociația Internațională a Barourilor;
- **IMM** = întreprinderi mici și mijlocii;
- **ÎCCJ** = Înalta Curte de Casație și Justiție;
- **JAI** = Justiție și Afaceri Interne;
- **JO UE** = Jurnalul Oficial al Uniunii Europene;
- **JO UE C** = Jurnalul Oficial al Uniunii Europene – Convenții;
- **JO UE L** = Jurnalul Oficial al Uniunii Europene – Legislație;
- **MAI** = Ministerul Afacerilor Interne;
- **MEA** = mandat european de arestare;
- **MJ** = Ministerul Justiției;
- **M. Of.** = Monitorul Oficial;
- **nn.** = nota noastră;
- **N.V.** = Naamloze Vennootschap (neerlandeză) = societate anonimă pe acțiuni;
- **OEA** = ordin european de anchetă;
- **OLAF** = Oficiul de Luptă Antifraudă al Uniunii Europene;
- **OUG** = Ordonanță de Urgență a Guvernului;
- **PIF** = protection des intérêts financiers = protecția intereselor financiare;
- **PÎCCJ** = Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție;
- **PL** = proiect de lege;
- **PED** = procuror european delegat;
- **RGPD** = Regulamentul General pentru Protecția Datelor;
- **StGB** = Strafgesetzbuch = Codul penal al Republicii Federale Germania;
- **TFUE** = Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;
- **TUE** = Tratatul privind Uniunea Europeană;
- **UE** = Uniunea Europeană;

CUPRINS

Capitolul I – Considerații preliminare.....	6
Capitolul II – Atribuțiile și principiile fundamentale ale activității Parchetului European	12
Secțiunea II.1. – Atribuțiile EPPO	12
Secțiunea II.2. – Principiile de bază ale activităților EPPO	15
II.2.1. Principiul respectării drepturilor și libertăților fundamentale	15
II.2.2. Statul de drept și proporționalitatea	16
II.2.3. Dreptul intern aplicabil în completarea regulamentului este cel al PED desemnat să efectueze urmărirea penală.....	17
II.2.4. Imparțialitatea și administrarea probelor atât în acuzare cât și în apărare	18
II.2.5. Principiul celerității	18
II.2.6. Principiul cooperării loiale.....	19
Capitolul III – Statutul, structura și organizarea EPPO.....	36
Secțiunea III.1. – Modelul centralizat și modelul colegial, Colegiul EPPO și regulamentul intern de procedură al Parchetului European.....	36
Secțiunea III.2. – Camerele permanente. Decizii și instrucțiuni. Fluxul decizional camera permanentă – procuror european – PED.	38
Secțiunea III.3. – Procurorul-șef european și adjuncții săi	44
Secțiunea III.4. - Procurorii europeni	46
Secțiunea III.5. – Nivelul descentralizat al EPPO – procurorii europeni delegați.....	52
Secțiunea III.6. – Răspunderea disciplinară a procurorilor europeni și a PED.....	58
Capitolul IV – Competența și exercitarea competenței EPPO	60
Secțiunea IV.1. - Competența materială	60
IV.1.1. Aspecte generale	60
IV.1.2. Directiva PIF	62
IV.1.3. Grupul infracțional organizat	67
IV.1.4. - Ipoteza infracțiunilor „legate în mod indisolubil”	68
IV.1.5. - Limitări exprese ale competenței materiale	70
IV.1.6. – Exercitarea competenței EPPO	70
Secțiunea IV.2. - Competența teritorială și personală	79
Secțiunea IV.3. – Denunțarea, înregistrarea și verificarea informațiilor ca parte a exercitării competenței EPPO	84
Capitolul V - Investigațiile, acțiunea penală și alternativele la acțiunea penală	93
Secțiunea V.1. – Începerea investigațiilor	93

Secțiunea V.2. – Desfășurarea investigației	102
Secțiunea V.3. – Investigațiile transfrontaliere	112
Secțiunea V.4. – Desesizarea EPPO prin trimiterea cauzelor către autoritățile naționale	116
Secțiunea V.5. – Terminarea investigației, trimiterea cauzei în judecată și exercitarea acțiunii penale înaintea instanței	117
Secțiunea V.6. – Libertatea de circulație a probelor.....	121
Secțiunea V.7. – Dispunerea de bunurile confiscate	123
Secțiunea V.8. – Închiderea cauzelor EPPO și soluționarea acestora prin ” <i>plea bargaining</i> ”	124
Capitolul VI - Garanțiile procedurale și controlul judiciar	127
Secțiunea VI.1. - Dreptul la interpretare și traducere.....	128
Secțiunea VI.2. – Dreptul la informații și accesul la materialele cazului.....	132
Secțiunea VI.3. - Dreptul la un avocat, dreptul de a comunica cu părți terțe și de a informa terții în caz de detenție.....	136
Secțiunea VI.4. – Dreptul la tăcere, la prezumția de nevinovăție și dreptul de a fi prezent la proces	140
Secțiunea VI.5. – Dreptul la asistență judiciară	146
Secțiunea VI.6. – Controlul jurisdicțional	148
Capitolul VII – Prelucrarea informațiilor și sistemul de gestionare a cazurilor	157
Capitolul VIII – Protecția datelor cu caracter personal în activitatea EPPO	161
Capitolul IX – Cooperarea judiciară în materie penală a EPPO din punctul de vedere al obligațiilor statelor membre în acest sens.....	171
Capitolul X – Concluzii	175

Capitolul I – Considerații preliminare

Una din preocupările juridice majore ale Uniunii Europene (Uniunea sau UE), în diferitele faze de evoluție a acesteia, a fost protecția intereselor sale financiare, respectiv a modului corect de constituire a bugetului Uniunii, a execuției bugetare lipsite de fraude dar și de erori și de închidere a execuției bugetare într-un mod care să nu lase îndoieli referitoare la modul în care s-au folosit fondurile bugetare ale Uniunii. Aceste idei sunt primordiale pentru orice entitate publică sau privată, națională, regională sau internațională din lumea modernă și contemporană în care, ca un principiu general de bună guvernare, dezvoltarea și progresul se realizează prin finanțare, anuală sau multianuală, fiind în mare măsură direct dependente de integritatea modului de constituire, folosire, raportare și lichidare a fondurilor alocate, precum și de reducerea, iar la nivel de deziderat, eliminarea infraționalității dar și a neregulilor de natură administrativă care afectează aceste procese fiscal-financiare.

Ceea ce este relevant în materia protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene din perspectiva Parchetului European (EPPO) este dimensiunea penală a acestui fenomen. Ne referim aici, în primul rând, la asigurarea dreptului penal substanțial al statelor membre, care să stea la baza eforturilor de combatere a infraționalității îndreptate spre aceste interese, iar apoi, la aspectele de procedură penală care să asigure eficacitatea și proporționalitatea combaterii prin mijloacele dreptului penal a faptelor ce aduc atingere intereselor menționate. În vârful piramidei reglementare se găsește ideea instituirii unui Parchet European care să aibă sarcina efectuării investigațiilor, a urmăririlor penale, a trimerilor în judecată, a susținerii acuzațiilor și a exercitării căilor de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele judecătorești în cauzele ce vizează interesele financiare ale Uniunii. În structurarea dreptului Uniunii Europene dar și a dreptului național al statelor membre referitor la aspectele susmenționate, cele trei aspecte normative și anume: dreptul penal material (substanțial), procedura penală și dimensiunea instituțională a reprimării infraționalității în domeniu au fost avute în vedere, de cele mai multe ori împreună.

În atenția Uniunii de aproximativ 20 de ani, demersurile menționate s-au structurat pe baza unor perspective juridice distincte, legate, în principal, de stabilirea opțiunilor doctrinare din punctul de vedere al aspectelor integrative ale sistemelor de drept naționale din statele membre în acest domeniu. Evoluția acestor viziuni doctrinare a urmat cursul evenimentelor majore legate de introducerea dreptului penal și a procedurii penale în competențele Uniunii (mai exact, în competențele partajate ale Uniunii cu statele membre). Un prim pas esențial în acest sens a fost făcut prin Tratatul de la Amsterdam¹, care a realizat comunitarizarea parțială a celui de-al treilea pilon al

¹ Tratatul de la Amsterdam de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană, a tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a altor acte conexe, publicat în JO UE C 340/1997.

Comunităților Europene (justiția și afacerile interne). Articolul B din Tratatul de la Amsterdam pune un accent deosebit pe spațiul de libertate, securitate și justiție al Uniunii, spațiu juridic ce subsumează și eforturile de combatere a infracționalității în materia intereselor financiare, iar art. K.3. din același tratat reglementează acțiunile comune în materia cooperării judiciare în materie penală, bazată, în principal, pe armonizarea prin adoptarea de norme minime în materie de infracțiuni și pedepse. Tocmai în temeiul acestui articol din Tratatul de la Amsterdam avea să fie elaborată prima reglementare unională în materie, bazată pe armonizarea dreptului penal al statelor membre, respectiv Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene². Până recent, acesta a fost instrumentul juridic de drept penal material care a armonizat, prin adoptarea de norme comune minime în materie de incriminări și pedepse, protecția intereselor financiare ale Uniunii. Ulterior, în urmă cu doar un an, a fost adoptată 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 penal³ (așa-numita Directivă PIF). Aceasta constituie temeiul actual ce stă la baza armonizării dreptului penal național care se referă la protecția intereselor financiare ale Uniunii. Mai rămâne ca prevederile directivei amintite să fie transpuse de statele membre, proces ce nu s-a încheiat încă în acest moment (până la data finalizării prezentului studiu România nu a transpus încă prevederile Directivei PIF).

Observăm, așadar, în materia dreptului substanțial penal consacrat acestui domeniu, o propensiune a dreptului Uniunii spre armonizare (în forma adoptării de norme minime comune). Armonizarea a fost prima idee abordată de Uniune și în materia procedurilor penale ale statelor membre în scopul definirii unor norme procesuale comune aplicabile în combaterea infracțiunilor referitoare la interesele financiare, iar ca o încununare a eforturilor de apropiere a legislațiilor în acest domeniu, Parchetul European avea să preia rolul instituțional al organizării unui sistem coerent și unic de urmărire penală și trimitere în judecată a acestor infracțiuni. Ideea menționată a fost una din cele mai profunde și interesante abordări ale Uniunii cu privire la un sistem articulat și temeinic de luptă juridică pentru interesele financiare ale Uniunii – este vorba despre celebrul proiect „*Corpus Juris*”, coordonat de prof. univ. dr. Mireille Delmas-Marty, de la Universitatea Panthéon-Sorbonne și prof. univ. dr. John A.E. Vervaele, de la Universitatea din Utrecht⁴. Referitor la acest demers, amintim și

² Convenția elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, publicată în JO UE C 316 din 27.11.1995.

³ Publicată în JO UE L 198 din 28.7.2017.

⁴ „*Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l’Union européenne*”, sous la direction de Mireille Delmas-Marty, Economica, Paris, 1997.

„*La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres*”, vol. I-IV, Prof. M. Delmas-Marty et Prof. J.A.E. Vervaele (eds), Intersentia, Antwerp-Groningen-Oxford, 2000.

„*Către un spațiu judiciar european. CORPUS JURIS – dispoziții penale privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene*”, studiu realizat la cererea Parlamentului European cu aportul

eforturile de cercetare științifică desfășurate în cadrul proiectului european cu tema „Cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor care lezează interesele financiare ale Uniunii Europene”, coordonat de Universitatea din Luxemburg, în perioada 2010-2012, la care a contribuit și Asociația Română de Cercetare a Dreptului Comunitar din România⁵.

După eșuarea Proiectului „*Corpus Juris*”, ce a condus concomitent la abandonarea supremației armonizării ca metodă de integrare în materia dreptului penal și procesual penal al statelor membre, eforturile de instituire a Parchetului European au fost revitalizate odată cu intrarea în vigoare a TFUE, al cărui **art. 86** constituie temeiul juridic propriu-zis al acestui organ al Uniunii. Amplasat în cadrul capitolului 4 (Cooperarea judiciară în materie penală) al Titlului V (Spațiul de libertate, securitate și justiție) al TFUE, art. 86 alin. (1) prevede: „***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 European***”.

În continuare, art. 86 din TFUE, ținând seama de procedura specială de instituire a EPPO, foarte pretențioasă de altfel întrucât necesită unanimitatea în Consiliu, a prevăzut posibilitatea înființării EPPO prin cooperare consolidată, ceea ce s-a și întâmplat în fapt, în a doua jumătate a anului 2017, prin adoptarea Regulamentului EPPO⁶. În momentul finalizării prezentului studiu, la această formă de cooperare consolidată participă 22 de state membre (după adoptarea regulamentului au mai aderat: Regatul Țărilor de Jos și Malta), rămânând în afara acesteia următoarele state membre ale UE: Danemarca (clauză de opt-out de la întregul Titlu V al TFUE – Spațiul de libertate, securitate și justiție), Irlanda, Polonia, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Suedia și Ungaria.

Ceea ce trebuie subliniat din punct de vedere doctrinar referitor la temeiurile juridice ale construcției EPPO este aceea că reglementarea posibilității instituirii acestui parchet prin TFUE are la bază **principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și deciziilor judiciare între statele membre ale UE**, stabilit de art. 82 alin. (1) TFUE ca fundamental pentru întregul capitol din care face parte și art. 86, ce reglementează EPPO. Față de „*Corpus Juris*”, **prezentul regulament schimbă paradigma armonizării dreptului penal și a procedurii penale în materia protejării intereselor fundamentale ale Uniunii în cea a recunoașterii reciproce**, însoțită de

Asociațiilor Juriștilor Europeni și sub patronajul Direcției Generale de Control Financiar a Comisiei Europene, Editura Efemerida, București, 2000.

⁵ Pentru detalii a se vedea A. Lazăr, „*Procurorul European – retrospectiva cercetării științifice premergătoare propunerii Comisiei Europene*”, Revista „*Pro Lege*” nr. 4/2016, p. 21-33.

⁶ Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO), publicat în JO UE L 283 din 31.10.2017.

adoptarea de norme minime comune de drept substanțial penal și de procedură penală, **strict limitate** la crearea unui cadru funcțional de bază pentru EPPO.

La 17 iulie 2013, Comisia Europeană a formulat, pentru prima oară, o propunere de regulament pentru instituirea EPPO⁷. Propunerea prevedea o structură foarte simplă a Parchetului European, alcătuit dintr-un nivel central, procurori europeni și procurori europeni delegați (PED), în care comunicarea internă era foarte facilă și funcțională. Ulterior, în cursul anului 2014 (sub președinția elenă și italiană a Consiliului), propunerea Comisiei avea să fie fundamental modificată, structura internă a EPPO fiind structurată pe baza unui model colegial, cu atribuirea puterii de decizie majoră asupra cauzelor EPPO camerelor permanente și subordonarea totală a PED ierarhiei superioare a Parchetului European. Actualul regulament se bazează pe acest din urmă model, cel colegial⁸.

Ideile principale ale propunerii Comisiei, în diferite faze de negociere în Consiliul Uniunii Europene iar, în final, în regulament sunt:

- EPPO – **organ al Uniunii** cu personalitate juridică, **independent** de statele membre, structurat pe **principiul subordonării ierarhice interne**, conținând un **nivel descentralizat** cu atribuții de execuție (alcătuit din PED) și **un nivel centralizat, de tip colegial**, amplu, cu atribuții de conducere și decizie asupra cauzelor;
- **PED – dublă calitate:** europeană și națională;
- EPPO are atribuții în efectuarea **urmăririi penale și a trimiterii în judecată a infracțiunilor contra intereselor financiare** ale Uniunii (incluzând și **fraudele TVA intracomunitare**);
- selectarea cauzelor de către EPPO prin mecanismul **dreptului de evocare**;
- principiul **aplicării legii naționale a statului membru al PED** care efectuează urmărirea penală;
- **investigații transfrontaliere efectuate prin „atribuire”** de către PED care efectuează urmărirea penală unui PED asistent dintr-un alt stat membru;
- principiul **liberei circulații a probelor**;
- trimiterea în judecată a cauzelor de către EPPO înaintea **instanței competente *ratione materiae* și *ratione officii* din statul membru în care s-a efectuat urmărirea penală** (cu unele excepții);
- **decidentul principal** asupra actelor majore de procedură în cauzele instrumentate de PED **este camera permanentă** căreia i-a fost alocat cazul,

⁷ Propunere de Regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European , COM/2013/0534 final - 2013/0255 (APP), în limba română la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0534&from=EN> , accesată ultima dată la 1 octombrie 2018.

⁸ Pentru comentarii ample asupra subiectului a se vedea G. Bocșan, „Biroul Procurorului European. Analiză diacronică a propunerilor de acte normative europene”, Revista „Pro lege” nr. 4/2016, p. 34-74.

iar **procurorul european are un rol de supraveghere al PED** și de mediere a relației dintre acesta și camera permanentă decidentă;

- **judicata** cauzelor se face în conformitate cu **dreptul intern al statului membru al instanței forului**;
- **nicio probă nu poate fi eliminată** pe motivul **că nu respectă condițiile de legalitate ale statului forului** dacă a fost administrată legal într-un alt stat membru;
- **exercitarea căilor de atac** împotriva hotărârilor judecătorești este, în principiu, supusă **autorizării camerei permanente**;
- urmărirea penală și trimiterea în judecată a cauzelor EPPO beneficiază de toate **garanțiile procesului echitabil** și, în general, de toate garanțiile drepturilor și libertăților fundamentale așa cum sunt prevăzute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și **actele legislative ale Uniunii** în acest domeniu, dar **și de dreptul național al statului membru** în care se desfășoară urmărirea penală;
- EPPO garantează **protecția datelor personale** pe care le prelucrează în activitatea sa;
- în cadrul EPPO funcționează un **sistem de management al dosarelor (CMS)**, care permite urmărirea situației juridice și circuitul acestora în timp real.

În contextul expus mai sus, scopul prezentului studiu este să faciliteze o înțelegere la nivel avansat a prevederilor Regulamentului EPPO în perspectiva aplicării lor efective în ordinea juridică internă a României

. Având la temelie caracterul „*obligatoriu în toate elementele sale*” și „*aplicabilitatea directă în fiecare stat membru*” ale oricărui regulament, ca act legislativ al Uniunii Europene, în temeiul **art. 288 para. 2** din TFUE, prezentul studiu nu se constituie în niciun caz într-un efort preliminar de „*transpunere*” a regulamentului (fapt ce, de altfel, nici nu ar fi permis de dreptul Uniunii Europene), ci urmărește să **identifice eventualele intervenții pe care autoritățile naționale competente ar trebui să le opereze la nivel instituțional, organizatoric dar și juridic pentru a da efect deplin prevederilor sale.**

Raționamentul principal folosit de prezentul studiu în interpretarea dispozițiilor Regulamentului EPPO atunci când acestea sunt divergente dispozițiilor dreptului național în anumite chestiuni juridice individual determinate se bazează pe ideea **considerării dispozițiilor regulamentului ca prioritare și excepționale față de dreptul național**, în conformitate cu **principiul supremației dreptului Uniunii Europene** (reglementat și la nivelul dreptului intern prin prevederile **art. 148** din Constituția României, republicată).

Preocuparea esențială a studiului este aceea de a identifica și de a propune soluții în sensul aplicării efective a principiului cooperării loiale între Uniune și statele membre (în cazul de față - România), prevăzut de **art. 4 alin. (3) din TUE**, potrivit căruia

„statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii” (în cazul acestui studiu – Regulamentul EPPO).

Tocmai în acest scop, studiul a fost redactat după o analiză atentă a prevederilor Regulamentului EPPO și a Directivei PIF, prin raportarea acestora la dreptul național existent la ora actuală în materiile juridice relevante. Această analiză, cu vocație holistică, a fost realizată prin dezbateri ce au avut loc în cadrul unui grup de lucru inter-instituțional, constituit în acest scop și în care au fost reprezentate instituțiile și autoritățile române cu implicare directă în operaționalizarea EPPO: DNA, PÎCCJ, CSM, MJ, DLAF, alături de cadre didactice universitare specializate în drept penal și procedură penală.

În etapa următoare a derulării proiectului, fiecare din instituțiile, autoritățile ori reprezentanții mediului academic implicați în activitatea grupului de lucru au redactat contribuții tematice, ce au fost valorificate în cadrul studiului, prin eforturile coordonatorilor acestuia. Autorii contribuțiilor sus amintite au calitatea de coautori a studiului în întregul său.

Capitolul II – Atribuțiile și principiile fundamentale ale activității Parchetului European

Secțiunea II.1. – Atribuțiile EPPO

Articolul 4 din Regulamentul EPPO reglementează atribuțiile Parchetului European de o manieră generică și stabilește fundamentul de drept substanțial penal al acestuia. Astfel, EPPO are ca atribuții: investigarea, urmărirea penală, trimiterea în judecată și exercitarea acțiunii penale înaintea instanțelor competente din statele membre care participă la cooperarea consolidată cu privire la acele infracțiuni pentru care s-a stabilit o formă de armonizare prin adoptarea de norme comune, în temeiul art. 83 alin. (1) din TFUE, dar ținând seama și de prevederile art. 325 din TFUE⁹ în materia definirii infracțiunilor ce aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene și sancțiunilor aplicabile acestora.

Normele comune la care facem referire sunt cele prevăzute de Directiva (UE) 2017/1371, supranumită și Directiva PIF¹⁰. Nu intră în enunțul general cu privire la atribuțiile EPPO din cadrul art. 4 al Regulamentului o definiție a competenței Parchetului European. Aceasta face obiectul art. 22-25, alcătuind capitolul IV al Regulamentului, ca are ca obiect reglementarea competenței materiale, teritoriale și exercitarea competenței de către EPPO.

În activitatea concretă a EPPO dar și a autorităților naționale competente să prevină sau să combată infracțiunile contra intereselor financiare ale Uniunii Europene se vor avea însă în vedere definițiile și sancțiunile infracțiunilor la care am făcut referire anterior așa cum vor fi ele definite de legiuitorul național prin legislația de transpunere a Directivei PIF. În conformitate cu dispozițiile art. 17 al directivei, termenul de transpunere al acesteia este la data de 6 iulie 2018.

⁹ Articolul invocat se referă la combaterea fraudei ce aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii dintr-o perspectivă mai largă decât cea a prevederilor grupate în Titlul V capitolul 4 al TFUE („Cooperarea judiciară în materie penală”). În decursul dezbaterii și negocierii Directivei PIF au existat schimbări de temei juridic a directivei, fiind preferat inițial art. 325 TFUE, pentru ca apoi să se aleagă art. 83 alin.(1) TFUE, adică un text juridic ce aparține fostului pilon al III-lea al Comunității Europene, actualmente spațiul de libertate, securitate și justiție al Uniunii. Pentru o analiză detaliată a temeiului juridic ce stă la baza armonizării prin adoptarea de norme minime obligatorii în domeniul infracțiunilor PIF a se vedea Rosaria Sicurella, „A Blunt Weapon for the EPPO? Taking the Edge Off the Proposed PIF Directive”, în Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.M. Meij, Editors, „Shifting Perspectives on the European Prosecutor’s Office”, Asser Press and Springer-Verlag, Berlin, 2018, p. 104-108.

¹⁰ 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, publicată în JO UE L. 198 din 18.7.2017. Acronimul „PIF” provine de la expresia din limba franceză „protection des intérêts financiers”.

Până în acest moment, legiuitorul român nu a transpus încă dispozițiile Directivei (UE) 2017/1371 din 5 iulie 2017, dar la nivelul Ministerului Justiției își desfășoară activitatea un grup de lucru interinstituțional care pregătește textul proiectului legii de transpunere.

În ciuda faptului că este **o structură supranațională, un organ al Uniunii**, așa cum se prevede în art. 3 al Regulamentului, EPPO **este un parchet**, prin urmare are competențele specifice unui parchet. După cum se cunoaște, din punct de vedere al funcțiilor sau competențelor pe care le îndeplinesc procurorii, în lume există diferite modele. Astfel, conform **Recomandării (2000)19** a Comitetului de Miniștri al Consiliului European¹¹, în toate sistemele judiciare, procurorii decid dacă să declanșeze sau să continue acțiunea penală, exercită acțiunea penală în fața instanțelor de judecată, pot apela hotărâri ale instanțelor de judecată. În unele sisteme judiciare, procurorii au competențe mai largi, incluzând funcția de efectuare sau de supraveghere a investigațiilor, sau, în altele, de supraveghere a executării hotărârilor judecătorești. În acest sens, este interesant să observăm că **Regulamentul 2017/139 a optat pentru un model extensiv de competențe ale Parchetului European**. Prin urmare, funcțiile EPPO nu se limitează la cele privind exercitarea acțiunii penale, ci includ și activitatea de investigație. După cum vom vedea în continuare, aceasta înseamnă că PED poate să întreprindă el însuși activități de investigare sau să dea dispoziții autorităților competente din statul său membru. Apreciem opțiunea Regulamentului ca fiind o soluție binevenită, de natură să asigure procurorului european o acoperire de ansamblu a procedurii penale în cauzele de competența sa, ceea ce răspunde cel mai bine nevoii de eficacitate crescută a eforturilor de combatere a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE. Din punctul de vedere al legislației române, paleta de funcții atribuite Parchetului European corespunde opțiunii legiuitorului român, astfel încât, din acest punct de vedere, nu întrevădem posibile obstacole în aplicarea regulamentului. S-ar putea ridica însă probleme practice de aplicare în ceea ce privește statele membre în care procurorul nu are nicio competență în faza urmăririi penale.

O altă problemă pe care o ridică textul art. 4 din regulament pentru autoritățile de aplicare a legii, pentru parchet și instanțele judecătorești din România o constituie stabilirea în varianta în limba română a textului regulamentului a atribuției EPPO de a ancheta și trimite în judecată „*autorii infracțiunilor*” și „*complicii acestora*”. Dreptul material penal român îi stabilește ca *participanți* la săvârșirea unei fapte penale pe următorii: autorii și coautorii (art. 46 Cp), instigatorii (art. 47 Cp), complicii (art. 48 Cp) și persoanele implicate într-o formă de participație improprie (art. 52 Cp). Unele sisteme de drept penal din Uniunea Europeană iau în considerare și alte tipuri de participanți, precum „*organizatorii infracțiunilor*”, în special în contextul infracțiunilor

¹¹ Intitulată „*The Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*”, adoptată la 6 octombrie 2000, în limba engleză, în formă electronică la adresa <https://rm.coe.int/16804be55a>, accesată ultima dată la 13.11.2018.

de criminalitate organizată. Regulamentul este de directă aplicare, iar transpunerea acestuia este, prin urmare, interzisă. Ar trebui înțeles astfel textul art. 4 din regulament în sensul că exclude de la anchetele EPPO **instigatorii** infracțiunilor contra intereselor financiare ale Uniunii Europene ori persoanele implicate în **participații improprii** la săvârșirea unor astfel de infracțiuni? O astfel de interpretare ar fi **absurdă** pentru că ar presupune o scindare artificială, nejustificată și contrară intereselor bunei administrări a justiției, a urmăririi penale și a judecării cauzei între EPPO (competent pentru autor, coautori și complici), pe de o parte și parchetul național (pentru instigatori și participație improprie), pe de altă parte.

În opinia noastră, problema enunțată mai sus se rezumă la o exprimare nepotrivită în limba română (și în alte limbi) a textului art. 4 din regulament, datorată, probabil, dificultăților legiuitorului unional de a identifica un termen potrivit care să acopere diferitele moduri de reglementare a participației penale în dreptul intern al tuturor statelor membre.

Analizând mai multe variante lingvistice ale Regulamentului EPPO, constatăm că o mare parte a acestora folosesc la art. 4 expresiile similare celor din limba română: „*autori*” și „*complici*”¹². Cu toate acestea, dreptul penal german are aceeași structură a participației penale ca și dreptul român, iar textul regulamentului în limba germană face referire expresă la „*fäktuitor*” și „*participanți la infracțiune*”, incluzându-i astfel și pe instigatori¹³.

Având în vedere că toate variantele lingvistice ale unui act legislativ al Uniunii au calitatea de variante originale și aceeași valoare în materie de interpretare, idee coroborată cu o interpretare rațională și teleologică a textului art. 4 din Regulament, considerăm că **aplicarea regulamentului în România ar trebui să aibă în vedere atribuția EPPO de a ancheta și trimite în judecată nu doar autorii și complicii infracțiunilor de competența EPPO ci și instigatorii acestora, precum și persoanele care sunt implicate într-o participație improprie la o infracțiune de acest tip.**

Pentru că posibilitatea de a modifica textul oficial în limba română a regulamentului este limitată și rezervată la cazul unor greșeli majore, considerăm că practica EPPO și, mai ales, jurisprudența instanțelor competente din România va trebui să dea rezolvarea corectă.

¹² Variantele lingvistice ale Regulamentului EPPO în: engleză, franceză, italiană, neerlandeză, portugheză și spaniolă.

¹³ Textul în limba germană al Regulamentului EPPO folosește la art. 4 exprimarea: „*die als Täter oder Teilnehmer Straftaten*” (a se vedea textul complet în limba germană la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=EN>, accesată ultima dată la 22 septembrie 2018), unde „*Teilnehmer Straftaten*” are semnificația de „*participanți la infracțiune*”, care poate realiza o activitate de „*Anstiftung*” (instigare), reglementară de art. 26 StGB (Cod penal german) sau de „*Beihilfe*” (complicitate), reglementată de art. 27 StGB.

Secțiunea II.2. – Principiile de bază ale activităților EPPO

II.2.1. Principiul respectării drepturilor și libertăților fundamentale

Articolul 5 al Regulamentului EPPO reglementează principiile de bază ale activității acestuia. Încă din primul alineat se instituie obligația Parchetului European de a respecta și de a se asigura că sunt respectate drepturile prevăzute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene¹⁴. Remarcăm caracterul generic al exprimării, ce deschide perspectiva obligației respectării acestor drepturi *erga omnes* în activitatea EPPO, iar nu doar față de suspect ori inculpat, ci, implicit și față de victima infracțiunii, precum și față de celelalte părți și participanți la procesul penal. Potrivit art. 6 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), Carta „*are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor*”. Carta nu este direct aplicabilă de autoritățile naționale decât atunci când acestea pun în aplicare în mod direct dreptul Uniunii Europene (conform art. 51 alin. (1) teza a II-a din Cartă), ceea ce este cazul și în situația Regulamentului EPPO, datorită aplicării sale directe în dreptul național. Acest criteriu are caracter funcțional. În cazul EPPO există un motiv în plus pentru care Carta este aplicabilă integral și necondiționat și anume acela derivând din textul art. 3 alin. (1) din regulament, potrivit căruia „*EPPO este instituit ca organ al Uniunii*”. Această calificare ca „*organ*” al Uniunii al EPPO face ca să i se aplice și criteriul prevăzut la art. 51 alin. (1) teza I din Cartă, criteriu pe care îl putem defini ca instituțional.

Nu este întâmplătoare enunțarea obligației de a asigura respectarea drepturilor fundamentale ca cel dintâi principiu fundamental al activității Parchetului European. Valoarea acestui fapt este simbolică dar și practică, venind ca un răspuns nenumăratelor critici ale doctrinei juridice în materia instrumentelor de cooperare judiciară în materie penală bazate pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, potrivit cărora acestor instrumente le lipsesc temeiuri de refuz al executării întemeiate de nerespectarea concretă sau posibilă a drepturilor fundamentale¹⁵.

¹⁴ Parlamentul European, Consiliul și Comisia, nr. 2012/C/326, publicată în JO UE nr. 326 din 26.10.2012.

¹⁵ Astfel de critici au fost formulate de numeroși autori importanți în materia dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, în deosebi cu privire la absența considerentelor legate de drepturile omului ca motive de refuz, chiar și doar facultativ, al executării mandatelor europene de arestare (MEA/EAW) sau al ordinelor europene de anchetă (OEA/EIO). Ca exemple relevante, a se vedea: Valsamis Mitsilegas, „*EU Criminal Law after Lisbon. Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*”, Hart Studies in European Criminal Law, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2016, capitolul 5, „*Mutual Recognition and Mutual Trust in Europe’s Area of Criminal Justice: The Centrality of Fundamental Rights*”, p. 124-152 și Wouter van Ballegooij, „*The Nature of Mutual Recognition in European Law. Re-examining the notion from an individual rights perspective with a view to its further development in the criminal justice area*”, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2015.

II.2.2. Statul de drept și proporționalitatea

Alineatul (2) al articolului 5 din Regulamentul EPPO stabilește, printre principiile fundamentale care vor governa activitatea Parchetului European, pe cele ale statului de drept și proporționalității. Statul de drept reprezintă concomitent o valoare a Uniunii, fiind enumerat ca atare în cadrul art. 2 din TUE, alături de respectarea demnității umane, libertății, democrației, egalității și a drepturilor omului. Cu toate că există o pluralitate de definiții ale statului de drept¹⁶, remarcăm faptul că în definiția Asociației Internaționale a Barourilor, printre trăsăturile pe care ar trebui să le aibă „*statul de drept*” ar trebui să se regăsească și „*abordarea rațională și proporțională a pedepselor*”¹⁷. Remarcăm faptul că această caracteristică a statului de drept este armonizată cu celălalt principiu fundamental al activității EPPO enunțat de art. 5 alin. (2) din regulament: principiul proporționalității.

Din perspectiva exclusivă a dreptului Uniunii Europene, prima interpretare pe care o identificăm pentru acest principiu este cea din domeniul atribuirii competențelor Uniunii, prevăzută la art. 5 alin. (4) din TUE¹⁸. În acest context, referirea la principiul proporționalității subliniază ideea potrivit căreia Uniunea, prin Parchetul European, nu va interveni în ordinea juridică penală a statelor membre care iau parte la cooperarea consolidată mai mult decât este strict necesar pentru a asigura o combatere efectivă a infracțiunilor ce aduc atingere intereselor Uniunii Europene, în litera și spiritul art. 86 TFUE. În această interpretare, remarcăm faptul că regulamentul face referire la principiul subsidiarității numai în partea sa preambulară și nu în articolul 5 privitor la principii. Pe de altă parte, art. 5 alin. (3) al regulamentului, stabilind că urmărirea penală sunt desfășurate potrivit acestuia, iar în subsidiar, în conformitate cu dreptul intern al statului al cărui procuror european delegat (PED) instrumentează cazul, nu face altceva decât să particularizeze un aspect esențial al principiului subsidiarității. Aceeași viziune cu privire la subsidiaritate se regăsește, de altfel, și în reglementarea potrivit căreia cauzele ce sunt trimise în judecată de camerele permanente vor fi judecate de instanțele naționale competente potrivit dreptului procesual național aplicabil, în conformitate cu dispozițiile art. 36 alin. (5) din regulament, dar și cu privire la luarea măsurii arestării

¹⁶ Printre care cele bine-cunoscute, elaborate de: Albert Van Dicey, Max Weber, Lord Thomas Bingham, International Bar Association și nu în ultimul rând Comisia pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) din cadrul Consiliului Europei.

¹⁷ Rule of Law Resolution, adopted by IBA Council on 29 September 2005 in Prague, accesibilă în limba engleză și rusă la adresa <file:///C:/Users/utilizator/Downloads/Rule%20of%20Law%20Resolution%202005%20Russian.pdf>, accesată ultima dată la 23 septembrie 2018.

¹⁸ „În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor. Instituțiile Uniunii aplică principiul proporționalității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității”.

preventive de instanța națională, aplicând dreptul intern al acesteia, așa cum stabilește art. 33 alin. (1) din același regulament.

Revenind la principiul proporționalității, observăm că acesta apare înscris printre principiile fundamentale ale activității EPPO și în considerarea unei semnificații secundare: ca principiu de drept procesual, potrivit căruia orice act sau măsură restrictivă de drepturi luată în cursul procesului penal față de suspect sau inculpat poate fi considerată justificată doar dacă este proporțională față de scopul legitim pentru care a fost adoptată. Această semnificație a principiului proporționalității a fost dezvoltată progresiv de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în directă relație cu principiul necesității într-o societate democratică.

II.2.3. Dreptul intern aplicabil în completarea regulamentului este cel al PED desemnat să efectueze urmărirea penală.

Așa cum am arătat deja, art. 5 alin. (3) al regulamentului începe print-o enunțare a unei forme particulare a principiului subsidiarității (cu privire la dreptul ce se aplică anchetelor EPPO), potențată de o subliniere a efectului direct pe care îl au în dreptul Uniunii regulamentele. Cea de-a treia teză a articolului analizat identifică dreptul intern aplicabil ca fiind dreptul statului membru al PED care instrumentează cazul, *dacă prezentul regulament nu prevede altfel*. Identificarea dreptului intern ca fiind dreptul statului membru al PED care instrumentează cazul acoperă cea mai mare parte a situațiilor avute în vedere de regulament, câtă vreme PED este de obicei ales ca aparținând statului în care „se află centrul activității infracționale” sau statului membru „în care a fost săvârșită cea mai mare parte a infracțiunilor” (art. 26 alin. (4) teza I regulament. Prin excepție însă, dreptul intern poate să nu fie cel al PED care instrumentează cazul. De exemplu, conform art. 31, în cazul investigațiilor transfrontaliere, PED care instrumentează cazul poate cere ajutorul unui PED asistent dintr-un alt stat membru, pentru a executa o măsură investigativă. Condițiile de dispunere și executare a acestei măsuri investigative sunt cele prevăzute de dreptul național al PED asistent. De asemenea, camerele permanente au posibilitatea de a dispune trimiterea în judecată a unei cauze în fața instanței competente a unui alt stat membru decât acela căruia îi aparține PED ce a efectuat ancheta (art. 36 alin.(3) teza a II-a regulament). În doctrină, numeroși autori au criticat acest tip de dispoziții ale Regulamentului EPPO ca permițând (cu toate că mult mai limitat decât în variantele de lucru elaborate pe parcursul negocierilor asupra propunerii inițiale a Comisiei) fenomenul de *”forum shopping”* dar și pentru că face legea internă aplicabilă lipsită de previzibilitate, câtă vreme menține un anumit grad de imprevizibilitate în identificarea

PED care va face investigații într-o cauză determinată.¹⁹ Cu toate acestea, neajunsurile rezultate din aplicarea, în cadrul activității EPPO, a dispozițiilor legislative ale diferitelor sisteme de drept naționale reprezintă un risc asumat, fiind rezultatul compromisului realizat prin însăși adoptarea art. 86 TFUE privind instituirea parchetului european și al limitelor competențelor Uniunii în materia dreptului penal.

II.2.4. Imparțialitatea și administrarea probelor atât în acuzare cât și în apărare

„*À charge et à décharge*” este principiul specific rolului parchetului în procedura penală de tip inchizitorial, consacrat de majoritatea sistemelor naționale din Uniunea Europeană, potrivit căruia procurorul are obligația de a administra probe atât în acuzarea cât și în apărarea suspectului sau inculpatului. În activitatea EPPO, acest principiu este formulat de art. 5 alin. (4) din Regulament, iar în dreptul procesual penal român, de art. 100 alin. (1) Cpp²⁰. Trebuie precizat că nu în toate sistemele procesuale penale naționale procurorul are obligația de a administra probe în apărarea suspectului sau inculpatului (respectiv în cele de tip adversarial). Aceste sisteme sunt, de obicei, acelea în care procurorul nu are atribuția efectuării sau supravegherii urmăririi penale, ci doar obligația exercitării acțiunii penale împotriva inculpatului (majoritatea exemplelor provin din common law). Din acest punct de vedere, Regulamentul EPPO este coerent: instituind un parchet care efectuează sau conduce ancheta, este firesc să revină acestuia atribuții atât în acuzare cât și în apărare.

II.2.5. Principiul celerității

Un alt deziderat general al înlăptuirii justiției este celeritatea. Acest principiu este consacrat în activitatea EPPO de art. 5 alin. (5) din regulamentul. Fără a insista asupra acestui principiu, comun, de altfel, tuturor sistemelor procesuale naționale, considerăm că, datorită modului de organizare a EPPO, care implică existența Camerelor Permanente, acestea având rolul hotărâtor în obținerea aprobărilor, autorizațiilor și a

¹⁹ Un exemplu de autor și lucrare ce argumentează în sensul persistenței în Regulamentul EPPO a unor posibilități de forum shopping dar și a lipsei de previzibilitate a legii aplicabile: Michiel Luchtman, „*Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO’s Legislative Framework*”, Chapter 10 of Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.M. Meij, Editors, „*Shifting Perspectives on the European Prosecutor’s Office*”, Asser Press and Springer-Verlag, Berlin, 2018, p. 154-170. Luchtman duce raționamentul clasic referitor la forum shopping mai departe, urmărind modul cum posibilitățile de corecție a acestor fenomene sunt limitate de modul de reglementare a controlului judiciar asupra actelor EPPO.

²⁰ Art. 5 alin. (4) Regulament EPPO: „*EPPO își desfășoară investigațiile în mod imparțial și caută toate probele relevante, atât incriminatoare, cât și dezincriminatoare*”.

Art. 100 alin. (1) Cpp român: „*În cursul urmăririi penale, organul de urmărire penală strânge și administrează probe atât în favoarea cât și în defavoarea suspectului sau inculpatului, din oficiu sau la cerere*”.

altor forme de încuviințare a celei mai mari și importante părți a actelor procesuale, la solicitarea PED, asigurarea celerității activităților investigative ale EPPO va fi o adevărată provocare. Această chestiune va fi dezvoltată ulterior în cadrul prezentului studiu, la capitolul al III-lea, consacrat statutului, structurii și organizării EPPO.

II.2.6. Principiul cooperării loiale

II.2.6.1. Considerații generale

În sfârșit, art. 5 alin. (6) din Regulamentul EPPO consacră principiul cooperării loiale. Acesta este un principiu general al dreptului Uniunii Europene și este reglementat la nivelul constituțional al Uniunii prin dispozițiile art. 3 alin. (3) din TUE²¹.

Ca principiu sectorial, aplicabil în materia EPPO, ca organ al Uniunii Europene, principiul cooperării loiale își găsește consacarea în art. 5 alin. (6) din Regulamentul (UE) nr. 2017/1939, potrivit căruia: „**Autoritățile naționale competente asistă și sprijină în mod activ investigațiile și urmărirea penală desfășurate de EPPO. Orice acțiune, politică sau procedură în temeiul prezentului regulament se orientează după principiul cooperării loiale**”.

Cu toate că textul juridic susmenționat este scurt și concis, acesta lasă loc la interpretări ample în special în ceea ce privește aplicarea dispozițiilor sale în procesul de operaționalizare a Parchetului European.

Pentru început, observăm că textul art. 5 alin. (6) din regulament este parțial explicat și dezvoltat în preambul. După ce para. (13) din preambul stabilește faptul că regulamentul prevede un sistem de competențe partajate între EPPO și autoritățile naționale în domeniul combaterii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, sistem care se activează în baza exercitării dreptului de evocare, para. (14) al preambulului enunță principiul cooperării loiale. Următorul text, cel al para. (15) din preambul stabilește o limită absolută a intervenției Uniunii în sistemele de drept naționale „**Prezentul regulament nu aduce atingere sistemelor naționale ale statelor membre în ceea ce privește modul în care se organizează investigațiile naționale**”. Această prevedere a fost îndelung negociată în Consiliu având în vedere că statele membre participante la cooperarea consolidată în vederea inițierii EPPO intenționau să-și protejeze drepturile și interesele legitime într-un domeniu important al suveranității lor naționale, profund ancorat în tradițiile juridice ale acestora așa cum este cel al

²¹ Art. 4 alin. (3) din TUE: „În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii. Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii”.

organizării investigațiilor și a urmăririi penale. Această limitare are, prin urmare, rolul de a proteja interesele suverane ale statelor membre.

În oglindă cu menționata reglementare, para. (16) și (17) din preambul dar și art. 6 din regulamentul stabilesc **principiul independenței externe a EPPO**. Astfel, Parchetul European este imun față de orice instrucțiuni ce ar putea fi primite din partea oricărei entități sau persoane exterioară EPPO, incluzând în această categorie statele membre, orice autorități ale acestora, dar și instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii. Pe de altă parte, o componentă esențială a independenței unui parchet o constituie regimul răspunderii sale. De aceea, art. 6 alin. (2) din regulamentul stabilește o răspundere extrem de restrictivă a EPPO, limitată doar la **activitățile sale generale** și antrenată doar față de instituțiile Uniunii: Parlamentul European, Consiliul și Comisia. Regulamentul nu definește la ce se referă activitățile generale ale EPPO, **dar putem înțelege că EPPO nu va răspunde în fața organelor Uniunii Europene pentru aplicarea greșită a legii într-un dosar de urmărire penală, în acest caz sancțiunile vor fi procedurale și vor fi în sarcina instanțelor de judecată naționale, respectiv a Curții de Justiție a Uniunii Europene.**

Astfel, demarcația juridică între sfera de activitate a EPPO și a autorităților naționale cu rol în combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii este clar stabilită.

În contextul textului art. 5 alin. (6) din regulamentul, pentru o interpretare corectă a conținutului principiului cooperării loiale în legătură cu activitatea EPPO trebuie lămurite sensurile pe care le au următoarele noțiuni: **„autorități naționale competente”** și **„asistența și sprijinul”** datorat de autoritățile naționale investigațiilor și urmăririlor penale ale EPPO.

Astfel, în cuprinsul paragrafului (41) din preambulul regulamentului, se precizează că *”EPPO va acționa în cadrul unor proceduri în care majoritatea celorlalți actori vor fi naționali”*, fiind enumerați exemplificativ, *”instanțele, poliția și alte autorități de aplicare a legii (...)”*.

De asemenea, în paragraful (69) al preambulului se arată că *”EPPO ar trebui să se bazeze pe autoritățile naționale, inclusiv autoritățile polițienești, în special pentru executarea măsurilor coercitive”*.

Din textul regulamentului rezultă rolul esențial al autorităților naționale atât în inițierea unei proceduri desfășurate de EPPO, prin sesizarea și transmiterea de informații cu privire la infracțiunile de competența sa, cât și în cursul urmăririi penale, prin sprijin activ și colaborare.

În paragrafele (48) și (49) ale preambulului este evidențiată necesitatea ca autoritățile naționale să informeze fără întârziere EPPO nu numai cu privire la infracțiuni de competența sa, dar și cu privire la *”orice comportament care ar putea constitui o infracțiune care ține de competența EPPO”*. Așa cum se precizează mai departe în paragraful (53) din preambul, regulamentul are în vedere o interpretare *lato*

sensu a obligației de raportare a autorităților naționale, astfel încât să fie aduse la cunoștința EPPO și ”*cazuri în care evaluarea anumitor criterii nu este posibilă imediat (de exemplu, nivelul daunelor sau pedeapsa aplicabilă)*”.

Codul de procedură penală român prevede modalități de sesizare primară a organelor de urmărire penală, atât externe, cât și interne (art. 288 Cpp), dar și modalități de sesizare subsidiare, cum ar fi declinarea de competență (art. 58 Cpp).

II.2.6.2. Autoritățile naționale cu atribuții în materia detectării, raportării și investigării faptelor ilicite ce aduc atingere intereselor financiare ale UE

Teoretic, nu se poate întocmi o listă exhaustivă a autorităților naționale care, la un moment dat, s-ar putea afla în ipostaza de a formula o plângere (289 Cpp) sau un denunț (290 Cpp) cu privire la infracțiuni de competența EPPO, situațiile de imaginat fiind multiple. În schimb, pot fi identificate o serie de autorități care au calitatea de ”*organe de constatare*” , în sensul art. 288 alin. (1) Cpp și art. 61 Cpp²² și cărora le revine, prin urmare, obligația de a sesiza autoritățile judiciare competente.

Organe de constatare, conform prevederilor din Codul de procedură penală, sunt, spre exemplu, organele de inspecție fiscală²³ , Departamentul pentru Lupta Antifraudă

²² ART. 61 Cpp

„*Actele încheiate de unele organe de constatare*

(1) *Ori de câte ori există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, sunt obligate să întocmească un proces-verbal despre împrejurările constatate:*

a) *organele inspecțiilor de stat, ale altor organe de stat, precum și ale autorităților publice, instituțiilor publice sau ale altor persoane juridice de drept public, pentru infracțiunile care constituie încălcări ale dispozițiilor și obligațiilor a căror respectare o controlează, potrivit legii;*

b) *organele de control și cele de conducere ale autorităților administrației publice, ale altor autorități publice, instituții publice sau ale altor persoane juridice de drept public, pentru infracțiunile săvârșite în legătură cu serviciul de către cei aflați în subordinea ori sub controlul lor;*

c) *organele de ordine publică și siguranță națională, pentru infracțiunile constatate în timpul exercitării atribuțiilor prevăzute de lege.*

(2) *Organele prevăzute la alin. (1) au obligația să ia măsuri de conservare a locului săvârșirii infracțiunii și de ridicare sau conservare a mijloacelor materiale de probă. În cazul infracțiunilor flagrante, aceleași organe au dreptul de a face percheziții corporale sau ale vehiculelor, de a-l prinde pe făptuitor și de a-l prezenta de îndată organelor de urmărire penală.*

(3) *Când făptuitorul sau persoanele prezente la locul constatării au de făcut obiecții ori precizări sau au de dat explicații cu privire la cele consemnate în procesul-verbal, organul de constatare are obligația de a le consemna în procesul-verbal.*

(4) *Actele încheiate împreună cu mijloacele materiale de probă se înaintează, de îndată, organelor de urmărire penală.*

(5) *Procesul-verbal încheiat în conformitate cu prevederile alin. (1) constituie act de sesizare a organelor de urmărire penală și nu poate fi supus controlului pe calea contenciosului administrativ”.*

²³ ART. 132 Codul de procedură fiscală

„*Sesizarea organelor de urmărire penală*

(1) *Organul de inspecție fiscală are obligația de a sesiza organele judiciare competente în legătură cu constatările efectuate cu ocazia inspecției fiscale și care ar putea întruni elemente constitutive ale unei infracțiuni, în condițiile prevăzute de legea penală.*

sau autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene²⁴ în domeniile lor de competență.

Insistăm aici asupra rolului important pe care autoritățile de gestionare a fondurilor europene îl au atât în prevenirea dar și în detectarea și sesizarea eventualelor infracțiuni contra intereselor financiare ale Uniunii. O listă completă a acestora, pentru cadrul financiar 2014-2020, include următoarele autorități:

- AM POIM - Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Infrastructură Mare; (Managing Authority for Large Infrastructure Operational Programme);
- AM POCU - Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capital Uman; (Managing Authority Human Capital for Operational Programme);
- AM POC - Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Competitivitate; (Managing Authority for Competitiveness Operational Programme);
- AM POAT - Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Asistență Tehnică; (Managing Authority for Technical Assistance Operational Programme);
- AM POAD - Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate; (Managing Authority for the most deprived persons Operational Programme);
- AM POR – Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional; (Managing Authority for Regional Operational Programme);
- AM POCA - Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Capacitate Administrativă; (Managing Authority for Administrative Capacity Operational Programme);
- AM POIIMM - Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Inițiativă pentru IMM-uri; (Managing Authority for Operational Programme 'SME Initiative' Romania);

(2) În situațiile prevăzute la alin. (1) organul de inspecție fiscală are obligația de a întocmi proces-verbal semnat de organul de inspecție fiscală și de către contribuabilul/plătitorul supus inspecției, cu sau fără explicații ori obiecțiuni din partea contribuabilului/plătitorului. În cazul în care cel supus inspecției fiscale refuză să semneze procesul-verbal, organul de inspecție fiscală consemnează despre aceasta în procesul-verbal. În toate cazurile procesul-verbal trebuie comunicat contribuabilului/plătitorului.

(3) Procesul-verbal întocmit potrivit alin. (2) reprezintă act de sesizare și stă la baza documentației de sesizare a organelor de urmărire penală”.

²⁴ Art. 8, OUG nr. 66/2011

„(1) Autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene au obligația să sesizeze de îndată DLAF și organele de urmărire penală în cazul constatării unor indicii de fraudă sau de tentativă de fraudă (...)”.

- AM POPAM - Autoritate de Management pentru Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime; (Managing Authority for Fisheries and Maritime Affairs);
- AM PNDR - Autoritatea de Management pentru Programul Național de Dezvoltare Rurală; (Managing Authority for National Rural Development Programme);
- APIA - Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură; (Paying and Intervention Agency for Agriculture);
- AFIR - Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale; (Agency for Financing Rural Investments).

Alte instituții cu atribuții în protecția intereselor financiare ale UE în România:

- AA - Autoritatea de Audit (funcționează în cadrul Curții de Conturi a României); (Audit Authority);
- ACP - Autoritatea de Certificare și Plată; (Certifying and Paying Authority);
- ANI - Agenția Națională de Integritate; (National Integrity Agency);
- ANAP - Agenția Națională pentru Achiziții Publice; (Public Procurement Agency);
- ANAF - Agenția Națională de Administrare Fiscală; (National Agency for Fiscal Administration);
- ANABI - Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate; (National Agency for the Management of Seized Assets);
- CC - Consiliul Concurenței; (Competition Council);
- IGPR - Inspectoratul General al Poliției Române; (General Inspectorate of the Romanian Police);
- Poliția de Frontieră Română; (Romanian Border Police);
- IM - Inspekția Muncii; (The Labour Inspectorate);
- ISC - Inspectoratul de Stat în Construcții; (State Inspectorate for Constructions);
- ONPCSB - Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor; (National Office for Prevention and Control of Money Laundering) – FiU Romania;
- UCRBUE - Unitatea de Coordonare a Relațiilor Bugetare cu Uniunea Europeană (Ministerul Finanțelor Publice); (Co-ordination unit for budgetary relations with the EU).

În ceea ce privește faza de urmărire penală efectuată de EPPO, așa cum evidențiază și paragraful (87) din preambulul regulamentului, multe acte procesuale și procedurale ale acesteia ”vor fi întreprinse de autoritățile naționale de asigurare a respectării legii”,

în conformitate cu instrucțiunile EPPO, iar ”în unele cazuri în urma obținerii autorizației unei instanțe naționale”.

Infrațiunile de competența EPPO sunt, în principiu, conform legii române, infracțiuni pentru care urmărirea penală se efectuează în mod obligatoriu de către procuror. Conform art. 324 alin. (3) Cpp, în astfel de cazuri, procurorul poate delega, prin ordonanță, organelor de cercetare penală efectuarea unor acte de urmărire.

De asemenea, conform art. 303 Cpp, procurorul poate să dispună cu privire la efectuarea oricărui act de urmărire penală de organele de cercetare penală ale poliției judiciare sau de organele de cercetare penală speciale, iar aceste dispoziții sunt obligatorii și prioritare pentru organul de cercetare, precum și pentru alte organe ce au atribuții prevăzute de lege în constatarea infracțiunilor.

Având în vedere trimiterile regulamentului la dreptul intern²⁵, PED poate da dispoziții organelor de cercetare penală, conform celor mai sus menționate, în instrumentarea cauzelor EPPO. Pe de altă parte însă, ar trebui identificate ce autorități, dintre cele având calitatea de organe de cercetare penală, ar fi competente și, totodată, ar avea cea mai bună calificare pentru a participa la urmărirea penală efectuată de EPPO.

Organele de cercetare penală includ două subcategorii, pe cea a organelor de cercetare penală ale poliției judiciare și pe cea a organelor de cercetare penală speciale, prima dintre acestea fiind de interes practic pentru analiza în curs.

Conform art. 55 alin. (4) Cpp, ”atribuțiile organelor de cercetare penală ale poliției judiciare sunt îndeplinite de lucrători specializați din Ministerul Administrației și Internelor anume desemnați în condițiile legii speciale, care au primit avizul conform al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ori avizul procurorului desemnat în acest sens”.

”Legea specială” la care face referire art. 55 Cpp este reprezentată de dispozițiile Legii nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române²⁶ și Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare²⁷, din care rezultă că lucrătorii specializați din Ministerul Afacerilor Interne ce funcționează ca organe de cercetare ale poliției judiciare sunt **anume desemnați** de ministrul afacerilor interne, cu **avizul favorabil al procurorului general** al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de

²⁵ De exemplu, Articolul 28 (cu titlul marginal ”Desfășurarea investigației”) alin. (1) din Regulament: „(1) Procurorul european delegat care instrumentează un caz poate, în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament și cu dreptul intern, fie să întreprindă măsuri de investigare și alte măsuri pe cont propriu, fie să dea dispoziții autorităților competente din statul său membru. În conformitate cu dreptul intern, autoritățile respective se asigură că toate dispozițiile sunt respectate și iau toate măsurile care le sunt atribuite. Procurorul european delegat care instrumentează cazul raportează, prin intermediul sistemului de gestionare a cazurilor, procurorului european competent și camerei permanente competente, cu privire la orice evoluții semnificative ale cazului, în conformitate cu normele stabilite în regulamentul intern de procedură al EPPO (...)”.

²⁶ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 305 din 09.05.2002.

²⁷ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 869 din 23 septembrie 2004, republicată și actualizată la 24.04.2015.

Casație și Justiție și își desfășoară activitatea sub autoritatea acestuia din urmă sau sunt desemnați și funcționează în alt mod, potrivit unor legi speciale.

Modalități de desemnare și funcționare diferite de regimul general, descris mai sus, sunt cele prevăzute pentru poliția judiciară care își desfășoară activitatea în cadrul Direcției Naționale Anticorupție (DNA) și Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT).

Ofițerii și agenții de poliție judiciară din cadrul DNA sunt detașați în cadrul acestei structuri a Ministerului Public la propunerea procurorului șef al direcției, prin ordin al ministrului administrației și internelor, iar numirea în funcție se face prin ordin al procurorului șef DNA. Conform art. 10 alin. (2) și (3) din OUG nr. 43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție²⁸, ei *”își desfășoară activitatea numai în cadrul Direcției Naționale Anticorupție, sub autoritatea exclusivă a procurorului șef al acestei direcții”*, și *”pot efectua numai acele acte de cercetare penală dispuse de procurorii Direcției Naționale Anticorupție (...)”*.

DIICOT lucrează în cauzele sale cu două categorii de polițiști: ofițerii și agenții de poliție judiciară din cadrul structurilor specializate în combaterea criminalității organizate ale Poliției Române, respectiv ofițeri și agenți de poliție detașați în cadrul direcției. Pentru primii este necesară desemnarea de către ministrul afacerilor interne și avizul conform al procurorului-șef al DIICOT, iar pentru cei detașați în cadrul direcției procedura este asemănătoare celei aplicabile poliției judiciare a DNA.

Conform art. 6 alin.(1) din OUG nr. 78/2016 pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, aprobată prin Legea 120/2018²⁹, ofițerii și agenții de poliție judiciară din cadrul structurilor specializate în combaterea criminalității organizate, precum și ceilalți ofițeri și agenți de poliție judiciară care au primit avizul conform din partea procurorului-șef DIICOT *”efectuează numai acele acte de cercetare penală dispuse de procurorii Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, sub directa conducere și controlul nemijlocit al acestora”*.

Având în vedere că, în actuala reglementare, poliția judiciară alocată structurilor specializate ale Ministerului Public (DNA, DIICOT), nu poate efectua alte acte de cercetare penală în afara celor dispuse de procurorii acestor structuri, rezultă că **nu ar putea primi în mod direct, nemediat, dispoziții din partea unui PED** de a efectua un act de urmărire penală *dacă procurorul european delegat nu face parte din structura respectivă*.

Ca regulă generală, conform art. 57 alin.(1) Cpp, un ofițer sau agent de poliție judiciară are competență materială pentru orice infracțiune care nu este dată, prin lege, în sarcina organelor de cercetare penală speciale sau a procurorului, precum și în alte cazuri prevăzute de lege, iar potrivit dispozițiilor art. 28 din Legea nr. 218/2002, acesta

²⁸ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 244 din 11 aprilie 2002.

²⁹ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 472 din 07.06.2018.

trebuie să respecte competența teritorială a unității din care face parte. Ne referim în acest caz la ofițerii și agenții de poliție subordonați Inspectoratului General al Poliției Române, dar care nu sunt alocați DNA sau DIICOT ori subordonați Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Pentru a respecta regulamentul, **EPPO ar trebui să poată obține concursul organelor de poliție în mod direct.** Cu toate acestea, **în practică, s-ar putea dovedi dificil pentru EPPO să identifice cel mai potrivit organ de poliție** care să îl sprijine, mai ales în condițiile în care fiecare inspectorat de poliție are propria strategie de alocare a resurselor umane și materiale în funcție de volumul de activitate pe care trebuie să îl acopere. În condițiile în care apare un nou beneficiar pe ”*piața*” utilizării forțelor de poliție, se impune cu necesitate identificarea unui mod de organizare optim, care să răspundă atât nevoilor parchetelor naționale, cât și al celui european. În lipsa unui corp propriu de poliție judiciară, PED s-ar putea găsi în situația de a fi ajutați sau asistați de organe de poliție diferite, în funcție de specializarea și repartizarea lor teritorială. Unora dintre acestea (poliția judiciară a DNA, DIICOT) nu vor putea să le dea dispoziții în mod nemijlocit. După părerea noastră, raporturile EPPO cu poliția judiciară vor fi mai clar determinate când se va stabili poziția PED în sistemul Ministerului Public.

În contextul cooperării loiale cu parchetele naționale, se poate pune întrebarea dacă regulamentul a avut în vedere și posibilitatea ca unele acte de urmărire penală să fie delegate de PED procurorilor naționali, prin intermediul comisiilor rogatorii naționale (art. 200 Cpp) sau al delegării (art. 201 Cpp). Din punctul de vedere al legii române, trebuie să ținem seama că în ceea ce privește comisia rogatorie națională, aceasta poate fi dispusă doar unui organ de urmărire penală egal în grad, deci în cazul nostru, unui procuror egal în grad. Delegarea poate fi dispusă numai unui organ de urmărire penală, în cazul nostru, unui procuror de grad inferior. **Problema este însă că între EPPO și parchetele naționale nu pot fi stabilite raporturi de subordonare.** Regulamentul nu a instituit și nici nu putea să o facă, raporturi ierarhice între parchetele naționale și EPPO. Pe de altă parte, deși regulamentul nu face nicio precizare în acest sens, este destul de greu să ne imaginăm că legiuitorul european a urmărit să înțeleagă prin cooperarea loială cu autoritățile naționale posibilitatea ca EPPO să delege efectuarea actelor de urmărire penală unor procurori naționali. Atunci care ar mai fi sensul înființării unui parchet european? EPPO are la dispoziție, pentru cazul în care nu dorește să instrumenteze un anumit caz, să nu și exercite competența, respectiv dreptul de evocare, și să anunțe despre această decizie autoritățile naționale.

În procedurile derulate de EPPO, în afară de participarea organelor de cercetare penală, va fi necesar și suportul tehnic al unor specialiști sau al unor instituții având competențe în domeniul de activitate al EPPO.

Un exemplu în acest sens este Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) care, prin Direcția de combatere a fraudelor, acordă suport tehnic de specialitate procurorului în efectuarea urmăririi penale în cauzele având ca obiect infracțiuni

economico-financiare. Potrivit art. 3 din OUG 74/ 2013 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea și reorganizarea activității Agenției Naționale de Administrare Fiscală³⁰, inspectorii antifraudă din cadrul acestei direcții sunt detașați în cadrul parchetelor, pe posturi de specialiști, efectuând, din dispoziția procurorului, constatări tehnico-științifice, investigații financiare în vederea indisponibilizării de bunuri și orice alte verificări în materie fiscală. Acești specialiști sunt alocați în mod expres și își îndeplinesc atribuțiile la dispoziția exclusivă a procurorilor din parchetele în care au fost detașați. Procurorul european delegat, în lipsa altor dispoziții legale, ar trebui să solicite sprijinul parchetului/parchetelor în cadrul cărora acești inspectorii antifraudă sunt detașați sau ar putea să se adreseze ANAF pentru a solicita sprijin direct..

O altă instituție ce ar putea prezenta relevanță pentru activitatea EPPO este Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI). Potrivit Legii nr. 318/2015³¹, ANABI poate, pe de o parte, furniza procurorului, la solicitarea acestuia, date și informații utile într-o anchetă financiară iar, pe de altă parte, are atribuții importante în punerea în aplicare și valorificarea bunurilor și valorilor supuse măsurilor asigurătorii. În cadrul legal actual, EPPO poate colabora în mod direct cu agenția.

De asemenea, este de menționat și DLAF (Serviciul de coordonare antifraudă - AFCOS România), punctul de contact al OLAF în România, care poate ar putea colabora cu EPPO, atât din perspectiva competențelor naționale, cât și din cele europene, derivate din colaborarea sa cu OLAF.

Specialiști în diverse domenii, precum prelucrarea și valorificare informațiilor, economic, financiar, bancar, vamal, informatic etc. funcționează atât în cadrul DNA, cât și în cadrul DIICOT, având statut de funcționari publici. Rapoartele de constatare și procesele-verbale întocmite de aceștia constituie mijloace de probă. Este de reținut că legile de organizare și funcționare ale DNA și DIICOT precizează că acești specialiști își desfășoară activitatea sub directă conducere, supraveghere și control nemijlocit al procurorilor DNA, respectiv DIICOT.

II.2.6.3. Necesitatea unei structuri-suport a EPPO în România

O concluzie importantă care se desprinde din analiza de mai sus este aceea că, în lipsa creării unui corp propriu de polițiști și specialiști sau desemnării unei liste de polițiști și specialiști (preferabil din cadrul structurii cu cea mai mare experiență în investigarea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii), EPPO ar întâmpina o serie de dificultăți, atât practice, cât și de ordin legal, în utilizarea resurselor existente pentru anchete penale de tipul celor ce vor fi efectuate de această autoritate.

³⁰ Publicat în M. Of., Partea I, nr. 389 din 29 iunie 2013.

³¹ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 961 din 24 decembrie 2015.

Cadrul instituțional prezentat mai sus nu poate asigura asistența și sprijinul activ activităților de investigație și urmărire penală ale EPPO decât de o manieră fragmentară și, prin urmare, foarte probabil disfuncțională. Acest lucru este cauzat, după cum am văzut, de caracterul complex, complicat și uneori ineficient structurat organizațional al autorităților de aplicare a legii, cu atât mai pregnant cu cât activitatea acestora va trebui coordonată cu cea a unui organ hibrid, atât național cât și supranațional, așa cum este cazul EPPO. Chiar dacă nivelul descentralizat al acestuia este ancorat în ordinea juridică națională (prin PED), ierarhia Parchetului European, Camerele Permanente, adică acea componentă care ia deciziile importante cu privire la ancheta și trimiterea în judecată a cauzelor este pur-supranațională.

O soluție posibilă pentru funcționalizarea și operaționalizarea asistenței și sprijinului pe care autoritățile naționale având competențe de cercetare și urmărire penală au obligația de o asigura EPPO ar consta în concentrarea acestor autorități sub forma unei structuri naționale de sprijin a EPPO, ce ar urma să funcționeze fie ca un punct focal, complet separat de PED, fie ca o structură care să includă PED. Cea de-a doua opțiune prezintă avantaje suplimentare din punctul de vedere al accesului direct al PED la toate funcționalitățile și resursele umane și logistice de care ar avea nevoie pentru efectuarea actelor de urmărire penală de o manieră eficientă și celeră. Să nu uităm că resursele funcționării PED în statul național trebuie asigurate de acesta, ceea ce implică: grefieri, personal administrativ, logistica necesară.

În acest context, trebuie să reamintim natura juridică duală a funcției de PED: acesta este un procuror național care acționează în cadrul unui organ al Uniunii Europene (deci supranațional), este independent de parchetul și celelalte autorități naționale atunci când realizează investigații și anchete pentru EPPO dar se bazează pe ajutorul și sprijinul acestor autorități în același context. Ecuația pare oarecum paradoxală dar în contextul particular al României ar putea avea o soluție foarte simplă: stabilirea DNA ca structură de asistență și sprijin integrat al PED.

În ceea ce privește legalitatea unei astfel de soluții trebuie să constatăm faptul că aceasta nu pune niciun fel de probleme. Regulamentul EPPO nu conține referiri la modul în care ar trebui organizată activitatea de asistență și sprijin pentru Parchetul European din partea autorităților statelor ce participă la cooperarea consolidată, lăsând la latitudinea acestora găsirea soluțiilor celor mai potrivite, ancorate în tradițiile juridice naționale și luând în considerație structurile instituționale existente sau eventual instituite ad-hoc. Lege română consacră DNA ca unică structură a Ministerului Public ce are competența materială de a efectua urmărirea penală a cauzelor privind infracțiuni contra intereselor financiare ale Uniunii Europene (e adevărat că problema s-a **complicat** prin prevederea ca infracțiuni PIF și a **fraudelor TVA intracomunitare**, în Directiva (UE) 2017/1371, încă netranspusă de România; aceste infracțiuni nu se află actualmente în competența exclusivă a DNA).

Avantajele soluției propuse din perspectiva Parchetului European sunt evidente: DNA dispune de resurse umane înalt calificate pentru urmărirea penală a infracțiunilor ce formează competența materială a EPPO (procurori, poliție judiciară proprie, specialiști în domeniu economic, financiar, contabil, vamal, achiziții publice, fonduri europene și IT, personal auxiliar etc.) și are o experiență de 16 ani în materia investigării și trimiterii în judecată a acestor infracțiuni înaintea instanțelor naționale competente. DNA dispune de un serviciu tehnic propriu și de capacități operative avansate de investigare. Procurorii acestei direcții specializate a Ministerului Public cunosc aprofundat jurisprudența instanțelor naționale în cauzele privind infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, inclusiv în cauzele ce vizează fraudele TVA intracomunitare și pot anticipa, în baza acestor cunoștințe, exigențele probatorii ale acestora.

Dezavantajele acestei soluții nu pot fi localizate decât la nivelul DNA. Această direcție specializată va trebui să facă față unui număr mult mai mare de sarcini decât cele pe care le are în prezent, cu toate că parțial creșterea va fi compensată de o scădere a numărului de cauze naționale ce vizează infracțiunile în discuție pe care le va ancheta, cauze ce vor fi, pe viitor, investigate și urmărite de EPPO.

Pe de altă parte, având în vedere că EPPO nu este obligat prin actul legislativ al Uniunii să își exercite dreptul de evocare în fiecare caz în parte în care are competența să o facă, pentru infracțiunile prevăzute de art. 22 din regulament, în cazul în care nu o face, cauza revine parchetului național competent. În plus, competența EPPO poate fi limitată printr-o decizie de orientare generală a Colegiului EPPO conform art. 27 para. 8, la infracțiuni cauzatoare de prejudicii mai mari de 100.000 euro. În aceste situații, competența revine parchetului care ar fi pierdut-o dacă n-ar fi intervenit orientarea generală a Colegiului EPPO. În acest sens, este mult mai firesc ca PED să aibă posibilitatea să se consulte direct și imediat cu colegul, procuror român de la DNA, înainte de a lua decizia dacă va propune Camerei Permanente să evoce sau nu un caz. Oricum, adoptarea acestei soluții ar necesita ajustări structurale în interiorul DNA, o redimensionare a schemelor de personal și a resurselor bugetare alocate direcției.

Orice soluție se va adopta de către legiuitor, în conformitate cu prevederile art. 117 din Regulamentul (UE) nr. 2017/1938, „*fiecare stat membru își desemnează autoritățile care sunt competente în scopul punerii în aplicare a prezentului regulament*”, pe care le va notifica ulterior procurorului-șef european, Consiliului și Comisiei.

II.2.6.4. Sistemul administrativ anti-fraudă

Revenind la obligația de cooperare loială pe care a are România în raport cu EPPO, în calitatea acestuia de organ al Uniunii, trebuie să avem în vedere un text fundamental al TFUE și anume cel cuprins în art. 325 din tratat, din cadrul capitolului intitulat „*Combaterea fraudei*”³².

Din dreptul primar al Uniunii Europene (art. 325 TFUE și art. 4 alin. (3) TUE) derivă obligația generală a fiecărui stat membru de protecție efectivă, coerentă și echivalentă a intereselor financiare ale Uniunii Europene împotriva fraudei și altor activități ilegale și, implicit, obligația specifică de a lua măsurile interne necesare în vederea asigurării cadrului instituțional și eficientizării colaborării autorităților administrative naționale cu EPPO; altfel spus, la data operaționalizării EPPO, România trebuie să dispună de un sistem administrativ antifraudă bine definit (instituții, competențe și flux relațional) al cărui mod de cooperare cu EPPO să fie clar reglementat, conform rigorilor dreptului Uniunii și ținând cont de specificul național.

În acest context, statul are obligația să continue să perfecționeze sistemul administrativ antifraudă funcțional pe care îl are.

Având în vedere faptul că interesele financiare ale UE în România se circumscriu în mare parte procesului de gestiune partajată a bugetului UE, conform art. 62 lit. b din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046³³, sistemul administrativ antifraudă

³² „(1) Uniunea și statele membre combat fraudă și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri luate în conformitate cu prezentul articol, măsuri care descurajează fraudele și oferă o protecție efectivă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii.

(2) Pentru a combate fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, statele membre adoptă aceleași măsuri pe care le adoptă pentru a combate fraudă care aduce atingere propriilor lor interese financiare.

(3) Fără a aduce atingere altor dispoziții ale tratatelor, statele membre își coordonează acțiunea urmărind să apere interesele financiare ale Uniunii împotriva fraudei. În acest scop, statele membre organizează, împreună cu Comisia, o cooperare strânsă și constantă între autoritățile competente.

(4) Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă, după consultarea Curții de Conturi, măsurile necesare în domeniul prevenirii fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii și al combaterii acestei fraude, pentru a oferi o protecție efectivă și echivalentă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii.

(5) Comisia, în cooperare cu statele membre, prezintă anual Parlamentului European și Consiliului un raport privind măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a prezentului articol”.

³³ Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012, publicat în JO UE L 193 din 30.07.2018.

corespondent este definit de OUG nr. 66/2011, de Legea nr. 61/2011, de HG nr. 875/2011³⁴ și de HG nr. 738/2011³⁵.

Din punct de vedere instituțional, specificul sistemului național administrativ este dat de existența unui serviciu de coordonare antifraudă - AFCOS (Anti-Fraud Coordination Service) și a Departamentului pentru lupta antifraudă – DLAF, care are dublă bază legală, națională și europeană (art.3 alin. (4) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013³⁶).

DLAF este instituția de contact pentru OLAF în România și asigură, sprijină și coordonează, după caz, îndeplinirea obligațiilor ce revin României privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, în conformitate cu prevederile art. 325 din TFUE.

În calitatea sa de coordonator antifraudă la nivelul statului membru, DLAF coordonează sau cooperează, după caz, cu următorii parteneri naționali:

- autoritățile de gestionare și control a fondurilor UE;
- Agenția Națională de Integritate, Agenția Națională pentru Achiziții Publice, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate, Consiliul Concurenței, Inspectoratul General al Poliției Române, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Inspecția Muncii, Inspectoratul de Stat în Construcții, Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor (FIU Romania);
- organele de urmărire penală.

Așadar, autoritatea națională administrativă competentă să asiste sau să sprijine investigațiile și urmărirea penală ale EPPO în România este orice instituție publică care, în baza și în limitele competenței sale legale, poate întreprinde măsuri administrative sau operaționale în vederea combaterii infracțiunilor de competența EPPO sau în vederea reparării prejudiciului ori a împiedicării producerii acestuia; în această categorie intră atât autoritățile cu competențe directe în protejarea intereselor financiare ale UE, cât și cele care sprijină această activitate.

În relație cu activitatea structurii de parchet competente în investigarea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE, respectiv DNA, amintim

³⁴ HG nr. 875/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 659 din 15 septembrie 2011, cu modificările și completările ulterioare.

³⁵ HG nr. 738/2011 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare al Departamentului pentru lupta antifraudă – DLAF, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 659 din 553 din 04 august 2011.

³⁶ Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului, publicat în JO UE L 248 din 18.9.2013.

și art. 10 alin. 2 din Legea nr. 61/2011³⁷, conform căruia procurorul poate solicita DLAF să efectueze controale cu privire la respectarea dispozițiilor legale în materia protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene.

Pentru a da eficiență obligațiilor instituite prin art. 72 și urm și art. 125 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013³⁸, autoritățile de gestionare a fondurilor europene au atribuția verificării tuturor sesizărilor privind posibile nereguli sau fraude care aduc atingere intereselor financiare ale UE, desfășurând activitatea de constatare a încălcărilor legii și de stabilire a creanțelor bugetare, descrisă în art. 17 din OUG nr. 66/2011³⁹.

Potrivit art. 8 din OUG nr. 66/2011, autoritățile ce sunt competente în gestionarea fondurilor europene au obligația să sesizeze de îndată DLAF și organele de urmărire penală în cazul constatării unor indicii de fraudă sau de tentativă de fraudă.

Potrivit art. 8 și art. 9 din Legea nr. 61/2011, DLAF primește sesizările Oficiului European de Luptă Antifraudă - OLAF sau ale altor autorități ori se sesizează din oficiu cu privire la posibile nereguli, fraude sau alte activități care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, efectuează sau coordonează acțiuni de control în vederea identificării acestora iar potrivit art. 16 din același act normativ, în cazul constatării unor elemente de natură infracțională, DLAF sesizează parchetul competent să efectueze urmărirea penală și transmite actul de control în vederea recuperării prejudiciului și tragerii la răspundere penală a persoanelor vinovate.

Din ansamblul normelor prezentate mai sus rezultă că, din punctul de vedere al autorităților administrative, România îndeplinește condițiile pentru exercitarea obligațiilor legale de informare/raportare către EPPO, conform art. 24 din Regulamentul EPPO (interpretat din perspectiva paragrafelor (51) - (53) din preambul); astfel:

- în situația în care **autoritățile administrative naționale desfășoară o investigație administrativă** a unor elemente de fraudă, fără a epuiza procedura proprie, care permite tragerea unei concluzii în acest sens, acestea sunt obligate să informeze EPPO, în baza art. 24 alin. (2) sau alin. (3) din Regulamentul EPPO;

³⁷ Legea nr. 61/2011 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru lupta antifraudă – DLAF, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 331 din 12 mai 2011, cu modificările și completările ulterioare.

³⁸ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, L 347, 20.12.2013.

³⁹ OUG nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 461 din 30 iunie 2011, cu modificările și completările ulterioare.

- dacă autoritățile administrative au finalizat activitatea specifică de verificare și au conchis în baza și în limitele competențelor specifice că a existat un comportament infracțional de natură a atrage competența EPPO, acestea, conform art. 24 alin. (1) din Regulamentul EPPO, denunță fără întârziere faptele către EPPO, respectând elementele denunțului prevăzute la art. 24 alin. (4) din susmenționatul regulament.

O situație aparte constatăm în ceea ce privește perioadele de timp scurse între momentul sesizării EPPO și luarea deciziei de evocare a cazului, precum și între acest moment și cel al comunicării către autoritățile naționale a deciziei de a evoca sau nu respectivul caz. Situația este descrisă în art. 27 alin. (1) din regulament. Alin. (2) para. (1) precizează în continuare că în ante menționatele perioade autoritățile naționale se abțin de la adoptarea oricărei decizii în temeiul dreptului național care ar putea avea ca efect împiedicarea EPPO de a-și exercita dreptul de evocare. Pe de altă parte, alin. (2) para. (2) al aceluiași articol prevede obligația autorităților naționale de a lua „*toate măsurile necesare*” potrivit dreptului intern, inclusiv în aceste intervale de timp, pentru a garanta investigații și urmăriri penale eficiente. Textul normativ amintit prevede practic o perioadă de păstrare a status quo până la notificarea deciziei EPPO de a evoca sau nu o cauză, perioadă în care sunt stabilite măsuri de conservare a probelor și de evitare a producerii prejudiciilor inițiale ori de creștere a cuantumului acestora.

Măsurile pe care autoritățile naționale administrative sunt abilitate să le ia conform normei de mai sus trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- să fie luate în perioada de abținere prevăzută la art. 2 alin. (2) para. (1);
- să aibă temei juridic în dreptul intern;
- să fie de natură a garanta eficacitatea investigației/urmăririi penale;
- să aibă natură urgentă;
- să nu depășească ceea ce este necesar pentru garantarea eficacității investigației/urmăririi penale (principiul proporționalității).

Dintre măsurile care pot fi luate de autoritățile administrative în condițiile normei analizate exemplificăm:

- măsurile asiguratorii dispuse de autoritățile de gestionare a fondurilor europene în condițiile art. 45 alin. (4) din OUG nr. 66/2011;
- măsurile prevăzute de art. 61 Cod procedură penală („*actele încheiate de unele organe de constatare*”) și
- măsurile de suspendare a plăților sau a rambursărilor către beneficiari, luate de autoritățile de gestionare în baza art. 8 alin. 3 din OUG nr. 66/2011.

Activitatea DLAF este, după cum am văzut, strâns legată de cea a OLAF, a cărei relație cu EPPO este avută în vedere în prezent în cursul procesului legislativ al Uniunii Europene. De asemenea, DLAF va constitui o verigă importantă în relația de ajutor și sprijin pe care autoritățile române le vor avea față de EPPO. În acest context, este de

evident interes pentru demersul prezentului studiu analiza principalelor prevederi ale reformei OLAF.

În octombrie 2017, Comisia Europeană a evaluat eficacitatea și modul de implementare a Regulamentului OLAF în vigoare⁴⁰, adoptând un raport în acest sens⁴¹ prin care a conchis că, deși modificările operate în 2013 au adus îmbunătățiri clare în ceea ce privește desfășurarea investigațiilor, cooperarea cu partenerii și drepturile persoanelor vizate, există deficiențe care au un impact negativ asupra eficacității investigațiilor.

Ca urmare a adoptării Regulamentului EPPO și a raportului Comisiei menționat mai sus, Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 a trebuit să fie adaptat; astfel, la data de 23.05.2018, Comisia Europeană a lansat propunerea sa de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor OLAF⁴², aflată, în prezent, în negociere la nivelul Consiliului UE și Parlamentului European.

Propunerea Comisiei se întemeiază pe articolul 325 din TFUE și pe articolul 106a din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice și respectă principiul subsidiarității. Propunerea nu modifică responsabilitățile și competențele statelor membre în materie de combatere a fraudei care afectează interesele financiare ale UE, responsabilitate pe care statele membre o împart cu Uniunea.

Obiectivul general al propunerii este acela de a consolida protecția intereselor financiare ale Uniunii și va fi realizat prin intermediul a trei obiective specifice:

- adaptarea funcționării OLAF pentru a ține seama de instituirea EPPO;
- sporirea eficacității funcției de investigare a OLAF;
- clarificarea și simplificarea anumitor dispoziții din Regulamentul nr. 883/2013.

⁴⁰ Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria L 248, 18.9.2013.

⁴¹ COM/2017/0589 final - Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu - Evaluarea aplicării Regulamentului (UE, EURATOM) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului, disponibilă la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1537358403671&uri=CELEX:52017DC0589> , accesată ultima dată la 17 septembrie 2018.

⁴² COM(2018) 338 final, disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1537359379995&uri=CELEX:52018PC0338> , accesată ultima dată la 17 septembrie 2018.

Conform propunerii Comisiei, relațiile dintre OLAF și EPPO pot fi sintetizate astfel:

- principiile generale ale relației dintre OLAF și EPPO reflectă prevederile articolului 101 din Regulamentul EPPO care impune o relație strânsă, de complementaritate, astfel încât toate mijloacele disponibile să fie utilizate pentru protejarea bugetului Uniunii; se prevăd acorduri de lucru, acestea fiind necesare pentru specificarea modalităților concrete de realizare a cooperării și a schimbului de informații;

- este prevăzută obligația OLAF de a raporta EPPO, fără întârziere, orice comportament referitor la care EPPO ar putea să își exercite competența în conformitate cu articolul 24 din Regulamentul EPPO; de asemenea, i se conferă OLAF competența de a realiza o evaluare preliminară a informațiilor primite pentru a se asigura că informațiile transmise EPPO sunt suficient justificate și conțin elementele necesare pentru ancheta penală;
- OLAF nu trebuie să înceapă o investigație paralelă vizând aceleași fapte ce fac obiectul unei investigații desfășurate de EPPO, fiind detaliat un mecanism de consultare prin care se verifică dacă EPPO desfășoară o investigație;
- sunt prevăzute norme procedurale specifice care se aplică cererilor transmise de EPPO către OLAF pentru sprijinirea sau completarea activității EPPO, în conformitate cu articolul 101 alin. (3) din Regulamentul EPPO;
- în cazuri justificate corespunzător, pentru a permite adoptarea unor măsuri asigurătorii sau a unor acțiuni financiare, disciplinare sau administrative, OLAF poate să înceapă sau să continue o investigație administrativă în completarea investigației penale desfășurate de EPPO;
- pentru a proteja eficacitatea investigațiilor și a urmărilor penale desfășurate de EPPO, acesta poate să prezinte obiecții cu privire la începerea sau continuarea unei investigații de către OLAF sau la realizarea anumitor acțiuni în cadrul unei astfel de investigații, posibilitatea fiind conformă articolului 101 alin. (3) din Regulamentul EPPO.

Capitolul III – Statutul, structura și organizarea EPPO

Secțiunea III.1. – Modelul centralizat și modelul colegial, Colegiul EPPO și regulamentul intern de procedură al Parchetului European

După cum am văzut în considerațiile preliminare, varianta inițială a propunerii Comisiei pentru instituirea EPPO promova opțiunea structurării acestuia într-un format centralizat și vertical, cuprinzând un nivel ierarhic superior, dar sumar reprezentat și un nivel ierarhic de bază, alcătuit din PED ai statelor membre.

Ca urmare a insistențelor Germaniei și Franței, după Președințiile elenă și italiană ale Consiliului Uniunii Europene, Comisia și-a reformat fundamental propunerea de regulament, prin promovarea unui sistem vertical dar colegial, în locul celui centralizat. Așadar, câtă vreme verticalizarea se regăsește în ambele variante ale propunerii de regulament a Comisiei, sistemul centralizat a fost înlăturat în favoarea celui colegial. Cu toate acestea, „*verticalizarea nu înseamnă în mod automat că puterile (nn. – EPPO) nu s-ar găsi încorporate în ordinile juridice naționale*”⁴³.

Ceea ce este însă cert în contextul adoptării modelului colegial de organizare a EPPO este aceea că structura sa a devenit complexă, chiar complicată, presupunând mai multe niveluri succesive ierarhice: PED, procurorii europeni, camerele permanente, colegiul și procurorul-șef european alături de adjuncții acestuia. Dintre toate aceste niveluri, doar cel dintâi (cel al PED) reprezintă componenta încorporată în ordinea juridică națională a fiecărui stat membru, restul celor 4 structuri ierarhice fiind supranaționale. Modelul de organizare al EPPO așa cum este prezentat în regulament atribuie rolul procedural fundamental camerelor permanente, adică tocmai componentei de tip colegial (desigur, fără a omite colegiul însuși, însă acesta nu este implicat în decizii operaționale în cazuri individuale⁴⁴). Acestea sunt alcătuite, în conformitate cu prevederile art. 10 alin. (1) din regulament din procurorul-șef european sau unul din adjuncții acestuia ori un alt procuror european numit în calitate de președinte și doi procurori europeni. În rest, regulamentul nu detaliază problemele importante legate de funcționarea efectivă a camerelor permanente, precizând doar că aceste chestiuni vor fi reglementate prin regulamentul intern de procedură al EPPO. Ceea ce ar putea constitui o îngrijorare ar fi faptul că însuși EPPO va fi cel care reglementează aceste aspecte, regulamentul intern de procedură urmând să fie propus de procurorul-șef european colegiului, care îl adoptă cu o majoritate calificată de două treimi⁴⁵.

⁴³ John A. E. Vervaele, „*The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Introductory Remarks*”, în volumul colectiv Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.M. Meij, Editors, „*Shifting Perspectives on the European Prosecutor's Office*”, Asser Press and Springer-Verlag, Berlin, 2018, p. 13.

⁴⁴ conform art. 9 alin. (2) teza a II-a din Regulamentul EPPO.

⁴⁵ conform art. 21 din Regulamentul EPPO – Regulamentul intern de procedură al EPPO.

Având în vedere natura chestiunilor juridice care vor fi abordate de regulamentul intern de procedură al EPPO, care sunt dintre cele mai importante, depășind nivelul problemelor reglementate în mod obișnuit de regulamentele de ordine interioară ale organizațiilor (de exemplu: instituirea camerelor permanente de către colegiu⁴⁶, numărul și alcătuirea acestora, repartizarea competențelor între ele⁴⁷, elaborarea de orientări cu privire la unele aspecte ale exercitării competenței materiale a EPPO⁴⁸, adoptarea de decizii de către camerele permanente în baza unei proceduri scrise⁴⁹, reglementarea procedurii de alocare a cazurilor⁵⁰, mecanismul de înlocuire între procurorii europeni⁵¹, revizuirea actelor întocmite de către PED⁵² etc.), constatăm un oarecare caracter lacunar al Regulamentului EPPO și concomitent prezența unei forme de delegare sui generis a atribuțiilor legislative ale Consiliului către un organ al Uniunii, chestiune care ridică semne de întrebare cu privire la compatibilitatea unei astfel de măsuri cu regulile procedurii legislative a Uniunii, așa cum sunt prevăzute de tratatele fundamentale. A proceda astfel poate avea semnificația sustragerii anumitor dispoziții procedurale importante de la analiza parlamentelor naționale cu ocazia procedurii de obținere a avizelor de subsidiaritate din partea acestora.

Colegiul EPPO reunește, în conformitate cu prevederile art. 9 din regulament, procurorii europeni și procurorul-șef european. Structura este menită să asigure reprezentarea statelor membre, prin intermediul trimișilor acestora, adică procurorii europeni. Statele membre trimit în colegiu câte un singur procuror european fiecare. Mutatis mutandis, Colegiul este pentru Parchetul European ceea ce este Consiliul pentru Uniunea Europeană.

Art. 9 din Regulamentul EPPO arată clar: „*Colegiul nu este implicat în decizii operaționale în cazuri individuale*”. Rolul său este strategic și reglementar, fiindu-i atribuite prin regulament deciziile privind chestiunile strategice și deciziile asupra chestiunilor generale derivate din cazuri individuale. De asemenea, Colegiul instituie camerele permanente la propunerea procurorului-șef european. Această viziune este întărită și de para. (24) din preambulul regulamentului, care subliniază ideea că deciziile Colegiului ar trebui să aibă ca scop: „*dezvoltarea unei politici coerente a EPPO în materie de investigare și urmărire penală*”. Necesitatea asigurării acestui deziderat apare ca sine qua non pentru activitatea EPPO în condițiile în care investigațiile și urmărirea penală ale Parchetului European sunt realizate în conformitate cu prevederile dreptului intern al statului căruia îi aparține PED ce efectuează aceste investigații sau urmăriri. Referindu-ne la diferitele activități de control la care se referă para. (23) din

⁴⁶ art. 9 alin. (3) Regulament EPPO.

⁴⁷ art. 10 alin. (1) para. (1) Regulament EPPO.

⁴⁸ art. 10 alin. (7) para. (1) Regulament EPPO.

⁴⁹ art. 10 alin. (8) para. (1) Regulament EPPO.

⁵⁰ art. 12 alin. (2) Regulament EPPO.

⁵¹ art. 12 alin. (1) para. (2) Regulament EPPO.

⁵² art. 12 alin. (4) Regulament EPPO.

preambulul regulamentului, Colegiului îi revine așa-numitul „*control general*”, adică „*administrarea generală a activităților EPPO, în cadrul căreia instrucțiunile se dau numai cu privire la aspecte care au o importanță orizontală asupra EPPO*”.

Situația este, astfel, fundamental diferită de cea a camerelor permanente și a procurorilor europeni, care realizează celelalte două funcții de control la care se referă para.(23) din preambulul regulamentului, adică funcția de „*direcționare și monitorizare*” și funcția de „*supraveghere*”, ce presupune și emiterea de „*instrucțiuni privind aspecte referitoare la investigațiile și urmărirea penale*”.

Secțiunea III.2. – Camerele permanente. Decizii și instrucțiuni. Fluxul decizional camera permanentă – procuror european – PED.

Insistăm asupra rolului fundamental al camerelor permanente în activitatea de investigare, urmărire penală și reprezentare în instanță a EPPO, enumerând în continuare o parte din atribuțiile acestora ,ce rezultă din dispozițiile art. 10, 31 și 36 din regulament:

- monitorizează și direcționează investigațiile și urmărirea penale desfășurate de PED;
- coordonează investigațiile și urmărirea penale în cazurile transfrontaliere;
- pun în aplicare deciziile adoptate de colegiu în probleme strategice și chestiuni generale derivate din cazuri individuale;
- decid asupra trimiterii în judecată, rechizitoriul EPPO fiind emis practic de camerele permanente, iar nu de PED care a efectuat ancheta;
- decid asupra închiderii unui caz altfel decât prin trimitere în judecată;
- decid asupra procedurilor simplificate de urmărire penală (de tipul ”*guilty plea*”, acordul de recunoaștere a vinovăției - în dreptul procesual penal român);
- decid asupra trimiterii unui caz autorităților naționale;
- decid redeschiderea unei investigații;
- emit instrucțiuni către PED de a iniția o investigație sau de a-și exercita dreptul de evocare;
- decid alocarea și/sau realocarea unui caz;
- aprobă decizia unui PED de a efectua investigația el însuși;
- dau instrucțiuni PED în cazurile pe care acesta le investighează sau anchetează;
- decid dacă și în ce termen se iau măsurile atribuite de către PED asistent sau se iau măsuri de înlocuire a acestora;
- decid trimiterea în judecată a unei cauze într-un stat membru diferit de cel în care s-a efectuat ancheta dacă există motive suficient justificate în acest sens;
- decid asupra conexării și disjungerii cauzelor;

- dau instrucțiuni PED să exercite, să mențină sau să retragă o cale de atac împotriva unei hotărâri judecătorești.

Aceste puteri extrem de extinse ale camerelor permanente asupra investigației, urmăririi penale și asupra exercitării căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele naționale în cauzele EPPO sunt temperate de dispoziția art. 10 **alin. (5)** din Regulamentul EPPO, potrivit căreia: *„Camera permanentă competentă, acționând prin intermediul procurorului european care supraveghează investigația sau urmărirea penală poate da **instrucțiuni într-un caz specific, în conformitate cu dreptul intern aplicabil**, procurorului european delegat care instrumentează cazul, atunci când acest lucru este necesar pentru instrumentarea eficientă a investigației sau a urmăririi penale, în interesul justiției sau pentru a asigura instrumentarea coerentă a EPPO”*.

Din interpretarea corelată a dispozițiilor normative cuprinse în articolele susmenționate rezultă că prevederea art. 10 alin. (5) din regulament se referă doar la situația în care camerele permanente dau instrucțiuni PED în strictă legătură cu acele aspecte ale investigației sau urmăririi penale la care se referă textul art. 10 din Regulamentul EPPO. Doar unor astfel de instrucțiuni li se aplică dreptul intern al statului al cărei urdini juridice îi aparține PED însărcinat cu investigația sau urmărirea penală respectivă.

Posibilitatea de a adresa instrucțiuni (dacă prin aceasta înțelegem dispoziții obligatorii) procurorului național de către superiorii lui ierarhici este prevăzută și de legea internă română, respectiv de art. 64 alin. (1) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară cu modificările și completările ulterioare: *„**Dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine**”*. Condițiile impuse de legea română pentru validitatea instrucțiunilor (dispozițiilor) adresate procurorului de caz (să fie formalizate în scris și să fie legale) sunt impuse și de art. 10 alin. (5) din Regulamentul EPPO.

Prevederile legii interne la care ne-am referit anterior sunt însă fundamental diferite în ceea ce privește **independența procurorului asupra modului de soluționare a cauzei** penale pe care o instrumentează, principiul promovat în legea română fiind cel al dreptului de dispoziție al procurorului asupra soluțiilor adoptate și asupra concluziilor pe care le pune în instanță în cursul judecății cauzei. Din aceste puncte de vedere, **Regulamentul EPPO intră în contradicție cu dreptul intern aplicabil**.

Dacă admitem ipoteza că posibilitatea de a da instrucțiuni obligatorii de către camerele permanente PED se referă la toate situațiile prevăzute de art. 10 din Regulamentul EPPO, trebuie să observăm, de asemenea, că în privința modului de soluționare a unui caz, fie prin trimiterea acestuia în judecată, ori prin închidere, prin proceduri simplificate (de tipul *”plea bargaining”*) sau prin trimiterea cazului autorităților naționale competente nu sunt decizii ale PED, ci sunt decizii care aparțin în totalitate camerelor permanente. Regulamentul EPPO privește camerele permanente

ca titular al dreptului de dispoziție asupra cazului, lipsind componenta națională a Parchetului European și anume PED de orice drepturi în această materie.

Regulamentul este direct aplicabil în dreptul național. Prin urmare, *deciziile* care sunt prevăzute în competența camerelor permanente, respectiv cele prevăzute de art. 10 alin. (3), vor fi adoptate doar de acestea pentru că nu au nicio legătură cu atribuțiile PED și nici măcar cu cele ale procurorilor europeni. PED întocmește doar un *proiect de decizie* pentru chestiunile care intră în puterea de decizie a camerelor permanente. Așadar, nu se pune, pur și simplu, problema aplicării dreptului național raportat la deciziile majore asupra cazului. **Nu există niciun conflict între regulament și dreptul intern român în acest domeniu, chiar dacă este evidentă o diferență majoră între acestea.** În aceeași categorie, a deciziilor luate de camerele permanente, direct și numai în baza regulamentului, intră și cele privind instrucțiunile date PED, în temeiul art. 10 alin. (4) lit. (a) și (b) din regulament, să inițieze o investigație în conformitate cu competențele prevăzute la art. 26 din regulament, privind începerea investigațiilor și repartizarea competențelor în cadrul acestui parchet, precum și să își exercite dreptul de evocare în conformitate cu art. 27. Nici aceste decizii ale camerelor permanente nu au legătură cu dreptul național. **Se pune întrebarea care este puterea juridică a acestor "instrucțiuni". Sunt ele obligatorii sau facultative pentru PED?** Aici constatăm că **traducerea în limba română a art. 10 alin. (4) este înșelătoare**, antrenând consecința unei interpretări fundamentale diferite. Astfel, pare surprinzător ca în conținutul aceluiași alineat, regulamentul să folosească, cu referire la camerele permanente, pe de o parte termenul "*iau decizii*", iar apoi, când detaliază care sunt aceste decizii, să folosească termenul "*dau instrucțiuni*". Cu alte cuvinte, PED va fi obligat să evoce cazul sau să inițieze o investigație, atunci când camera permanentă apreciază necesar? Dacă ar fi primit o simplă instrucțiune (în Dicționarul explicativ al limbii române, prin „*instrucțiune*” se înțelege „*indicație, îndrumare*”), ar rămâne la latitudinea PED să decidă dacă inițiază sau nu investigația, dacă evocă sau nu cazul. Dar, în acest caz, ce valoare ar mai avea "*decizia*" luată de cameră, cu privire la cele de mai sus. Dacă verificăm versiunea în limba engleză, observăm că textul folosește termenul "*instruct*", "*the chamber... instructs the EDP...*", ceea ce se traduce mult mai bine prin "*ordonă*". De altfel, în limba spaniolă se folosește chiar termenul "*ordenar*". Prin urmare, primind acest "*ordin*" de la camera permanentă, PED nu va putea decât să verifice dacă într-adevăr condițiile prevăzute la art. 26, respectiv 27 sunt îndeplinite.

Acolo unde, însă, este vorba de *instrucțiuni* în sensul strict al cuvântului (însemnând indicații, îndrumări), acestea pot fi date de camerele permanente, prin intermediul procurorului european care supraveghează investigația sau urmărirea penală, în conformitate cu art. 10 alin. (5), și se referă la instrucțiuni date într-un caz specific, atunci când este necesar pentru instrumentarea eficientă a investigației, în interesul justiției sau pentru a asigura funcționarea coerentă a EPPO. În această ipoteză regulamentul **trimite la dreptul intern aplicabil**. Pentru a înțelege cum se va aplica

dreptul român în această ipoteză trebuie să stabilim din nou ce natură juridică au aceste instrucțiuni. Dacă este vorba de ”*dispoziții obligatorii*”, pentru a fi valabile conform legii române, ele trebuie să fie date în scris și să fie în conformitate cu legea (aceasta incluzând legislația națională și regulamentul UE). Dacă nu vorbim de dispoziții scrise, ci de simple îndrumări sau sfaturi, acestea nu trebuie să îndeplinească nicio condiție formală dar se poate pune în discuție dacă ar intra în coliziune cu dispozițiile din dreptul național român potrivit cărora *intervenția procurorului ierarhic superior, în orice formă, în efectuarea urmăririi penale sau în adoptarea soluției este interzisă*, procurorul putând contesta această intervenție înaintea CSM.

Cât privește posibilitatea PED de a contesta astfel de instrucțiuni înaintea CSM, așa cum prevăd mai multe texte din Legea nr. 304/2004 cu modificările și completările ulterioare, o astfel de posibilitate a PED este în mod cert exclusă prin efectul dispozițiilor art. 6 din regulament (intitulat „*Independență și răspundere*”), care consacră o separație decizională totală a EPPO, cu toate componentele sale, inclusiv PED, față de autoritățile statelor membre (CSM fiind o astfel de autoritate).

Principiul aplicării directe și cel al supremației regulamentului față de dreptul intern român induc lipsa de necesitate de intervenție a legiuitorului român pentru adaptarea prevederilor în privința instrucțiunilor. Cu toate acestea, *de plano*, constatăm multe diferențe între atribuțiile PED, ale camerelor permanente, ale procurorilor naționali și șefilor ierarhici ai acestora din cadrul Ministerului Public. Pentru a le sistematiza și a elimina posibilitatea unor interpretări neunitare cu privire la dreptul de a decide asupra soluționării cazului, la dreptul de a emite instrucțiuni obligatorii pentru procurorii naționali/PED (care la rândul său are statutul de bază ipso lege de procuror național), mai multe state membre analizează posibilitatea de a introduce în legislația internă a unor dispoziții care să prevadă expres calitatea de PED distinct de calitatea de procuror național, privindu-l pe cel dintâi ca pe un procuror național cu statut special. O astfel de posibilitate ar putea fi avută în vedere, eventual, de legiuitorul român, fără ca aceasta să echivaleze cu o transpunere a regulamentului, acesta rămânând de directă aplicare.

O altă dificultate în aplicarea efectivă a prevederilor regulamentului în domeniul atribuțiilor camerelor permanente de a decide asupra modului de soluționare a cazurilor precum și cu privire la emiterea de instrucțiuni obligatorii pentru PED o constituie **problema lingvistică**. Astfel, în majoritatea situațiilor, membrii unei camere permanente, chemați să adopte cele mai importante decizii asupra unui caz al EPPO, nu vor cunoaște limba în care va fi redactat dosarul de urmărire penală. Din practica obișnuită a procurorilor DNA, care au competența de o lungă perioadă de timp de a instrumenta cauzele penale vizând infracțiuni ce aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, cunoaștem faptul că acest tip de dosare pot însuma un număr impresionant de file, uneori de ordinul zecilor de mii. Concomitent, însă, regulamentul prevede ca în anumite situații, PED să trimită camerei permanente în vederea luării deciziei un raport asupra cazului sau un proiect al actului (așa cum este cazul art. 35 din

regulament, referitor la trimiterea în judecată). Desigur că membrii camerei permanente au posibilitatea de a se ghida în adoptarea deciziei ori în emiterea instrucțiunilor obligatorii de raportul întocmit de PED precum și de informațiile suplimentare pe care le poate furniza procurorul european care exercită supravegherea asupra cazului, însă regulamentul prevede expres dreptul acestora de a lua la cunoștință nemijlocit despre conținutul dosarului. Credem că este evident pentru toată lumea că această problemă lingvistică va însemna în practică o muncă în plus pentru PED, de redactare a unor sinteze ale cazului într-o limbă care poate fi înțeleasă de toți membri camerei permanente competente.

O referire expresă la examinarea dosarului de către membrii camerei permanente este făcută la art. 35 alin. (2) din regulament: *„În cazul în care camera permanentă, pe baza rapoartelor primite, consideră că nu va lua decizia în forma propusă de procurorul european delegat, aceasta realizează, dacă este necesar, propria reexaminare a dosarului înainte de a lua decizia finală și de a da alte instrucțiuni procurorului european delegat”*.

Pe scurt, consecința derivată din dispozițiile normative prezentate și din situația de fapt avută în vedere, ridică problema necesității traducerii întregului dosar de urmărire penală într-o limbă cunoscută de toți membrii camerei permanente (dacă, în funcție de împrejurări, există o astfel de limbă având în vedere că, printre condițiile formale de numire a procurorilor europeni și a procurorului-șef european ori a adjuncților acestuia, nu figurează cerința de a cunoaște mai mult de o limbă oficială a Uniunii).

După cum am arătat, unele dosare pe care le vor primi camerele permanente spre analiză vor fi deosebit de voluminoase iar traducerea acestora va necesita un timp îndelungat și cheltuieli importante. Pe de altă parte, celeritatea deciziei camerelor permanente este o condiție sine qua non cu atât mai mult cu cât, în unele situații, inculpații din cauză se vor găsi în stare de arest preventiv.

Problemele multilingvismului Uniunii Europene devin extrem de vizibile și greu de soluționat în astfel de cazuri. Considerăm că regulamentul intern de procedură al EPPO va stabili reguli clare și va crea proceduri eficiente pentru a soluționa problema expusă mai sus.

După cum am mai arătat, din punct de vedere decizional, raportat la cauzele investigate sau urmărite penal de EPPO, camerele permanente sunt cele care au rolul determinant și puterea aproape absolută. Din punct de vedere operativ, pur execuțional, rolul determinant revine PED, ca reprezentanți ai ordinii juridice interne, în cadrul căreia urmează să se desfășoare investigațiile, urmărirea penală și judecata cauzelor EPPO. Între cele două niveluri, procurorii europeni reprezintă, pe de o parte, o cale de transmisie a informațiilor și deciziilor, iar prin aceea că sunt membrii în camerele permanente, participă la procesul decizional major. Prin urmare, natura rolului pe care îl au aceștia este hibridă, iar cea mai importantă caracteristică a atribuțiilor acestora este supravegherea investigațiilor și urmărilor penale ale PED (în conformitate cu

dispozițiile art. 12 din regulamentul). **Procurorii europeni nu beneficiază de independență** în realizarea acestei atribuții fundamentale ce le-a fost atribuită de regulamentul, art. 12 alin. (1) para. (1) al acestuia precizând tranșant că procurorii europeni supraveghează investigațiile și urmărirea penală ale PED „*în numele camerei permanente și în conformitate cu orice instrucțiune emisă de aceasta*”. Iată că, procurorii europeni nu au dreptul, atunci când exercită supravegherea cauzelor, să acționeze în nume propriu, ci doar în numele camerei permanente. Astfel, **rolul lor decizional este aproape inexistent**, acțiunea specifică ce le este încredințată fiind cea de *watchdog* al camerelor permanente cu privire la PED.

În același sens, trebuie remarcat însă că, în conformitate cu para. (28) din preambulul regulamentului, procurorii europeni „*ar trebui să acționeze ca persoane de legătură între parchetul central și nivelul descentralizat din statele membre*”, însă, concomitent, acest rol nu ar trebui să fie unul pur pasiv, ci dimpotrivă activ, cel puțin prin aceea că procurorii europeni „*ar trebui, de asemenea, să verifice conformitatea oricărei instrucțiuni cu dreptul intern și să informeze camera permanentă dacă instrucțiunile nu sunt conforme*”.

Din perspectiva tuturor acestor considerente, tragem următoarele concluzii:

- instrucțiunile camerei permanente referitoare la investigațiile sau urmărirea penală efectuate de un PED într-o cauză de competența EPPO sunt obligatorii;
- pentru a fi valide, instrucțiunile trebuie să fie conforme cu dreptul intern al statului căruia îi aparține PED care efectuează investigațiile/urmărirea penală, normelor interne de procedură ale EPPO, orientărilor generale obligatorii, precum și deciziilor cu privire la chestiuni generale derivate din cazuri generale (ultimele trei categorii de norme fiind edictate de Colegiu);
- compatibilitatea instrucțiunilor camerei permanente adresate unui PED, în legătură cu o anumită investigație sau urmărire penală, în special din punctul de vedere al dreptului intern aplicabil trebuie verificată de procurorul european care exercită supravegherea PED;
- dacă respectivul procuror european constată incompatibilități între instrucțiunea camerei permanente și dreptul intern (sau celelalte categorii de norme enumerate mai sus), are obligația să aducă la cunoștința camerei permanente emitente situația;
- camera permanentă emitentă a instrucțiunilor, după ce a fost încunoscintată de procurorul european despre incidența unei astfel de situații, are posibilitatea de a retrage instrucțiunile emise, de a le modifica sau de a le menține;
- în cazul în care instrucțiunile neconforme dreptului intern aplicabil sunt menținute de camera permanentă în pofida semnării procurorului european care supraveghează cazul, iar PED le dă curs, urmează ca terții față de care se

produc efectele juridice⁵³ să aibă deschisă calea controlului jurisdicțional înaintea instanței naționale competente în conformitate cu prevederile art. 42 alin. (1) din regulament;

- aceleași posibilități în materia controlului judiciar subzistă și atunci când PED refuză să adopte acte de procedură destinate să producă efecte față de terți în conformitate cu o instrucțiune neconformă dreptului intern (a se vedea art. 42 alin. (1) teza a II-a regulament).

Secțiunea III.3. – Procurorul-șef european și adjuncții săi

Persoana care are puterea de reprezentare a EPPO înaintea instituțiilor Uniunii, a statelor membre ale Uniunii Europene și a terților este procurorul-șef european (art. 11 alin. (3) din regulament). Acesta este asistat de doi procurori-șefi europeni adjuncți, aleși de Colegiu din rândurile procurorilor europeni, pentru un mandat de 3 ani (art. 11 și art. 14 regulament).

Parlamentul European și Consiliul îl numesc de comun-acord pe procurorul-șef european pentru **un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit**, Consiliul hotărând cu majoritate simplă. Potrivit art. 14 alin. (3) din regulament, *„selecția se bazează pe un apel deschis pentru candidaturi, care se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, după care un juriu de selecție întocmește o listă scurtă de candidați calificați, care va fi transmisă Parlamentului European și Consiliului”*.

Desfășurarea activității juriului de selecție va fi reglementată prin decizie a Consiliului, existând în acest moment o propunere a Comisiei în acest sens, formulată la 25 mai 2018, dar care nu a fost încă adoptată⁵⁴. Potrivit documentului, Comisia își propune ca **EPPO să fie operațional până la sfârșitul anului 2020**. Anexa la decizia Consiliului va detalia toate aspectele constituirii și regulilor de procedură pe care le va aplica juriul.

Trebuie avut însă în vedere că, pentru ca EPPO să poată efectua primele acte de urmărire penală începând din noiembrie 2020, ceea ce presupune adoptarea, în prealabil, de către Colegiul EPPO, a regulamentului intern de procedură al EPPO și

⁵³ Noțiunea de „terți” în contextul art. 42 din Regulamentul EPPO presupune: suspectul, inculpatul, victima și alte persoane interesate ale căror drepturi ar putea fi afectate negativ de actele EPPO, în conformitate cu precizarea făcută la para. (87) alin. 2 teza a II-a din regulament. Ideea este exploatată și în raționamentul juridic dezvoltat de autorul Michiel Luchtman, *„Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO’s Legislative Framework”*, reprezentând capitolul 10 din Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.M. Meij, Editors, *„Shifting Perspectives on the European Prosecutor’s Office”*, Asser Press and Springer-Verlag, Berlin, 2018, p. 160.

⁵⁴ *„Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the operating rules of the selection panel provided for in Article 14(3) of Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office (“the EPPO”)”*, COM/2018/318 final - 2018/0163 (NLE), Brussels, 25.5.2018, publicată la adresa internet <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:318:FIN>, accesată ultima dată la 28 septembrie 2018.

numirea procurorilor europeni delegați, o cerință esențială este **numirea procurorului-șef european și a celorlalți membri ai Colegiului EPPO în cursul anului 2019**. Potrivit planificării Comisiei, **procurorul-șef ar urma să fie numit în primul semestru al anului 2019**, iar **procurorii europeni în partea a doua a aceluiași an**. Orice întârziere în procesul de numire ar implica întârzierea operaționalizării EPPO.

În acest sens, în toamna anului 2018 este preconizată adoptarea Deciziei Consiliului de punere în aplicare privind numirea juriului de selecție prevăzut la art. 14 alin. (3) din Regulamentul (UE) 2017/1939, după ce în prealabil a fost adoptată decizia Consiliului de în aplicare privind regulamentul intern al acestui juriu. Propunerea de decizie a fost publicată de Comisia Europeană la 31 iulie 2018 .

Anunțul privind selecția procurorului-șef european ar fi urmat să fie publicat în Jurnalul Oficial al UE în cursul lunii septembrie 2018, lucru care nu s-a întâmplat.

Pentru ca procurorii europeni să poată fi numiți în calendarul avansat de Comisia Europeană, statele membre trebuie să își desemneze candidații la începutul anului 2019.

Trebuie remarcat faptul că amintitul calendar al Comisiei pentru operaționalizarea EPPO este deja semnificativ întârziat.

Revenind la problematica desemnării procurorului-șef european, art. 14 din regulamentul stabilește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească orice candidat la această funcție. Așadar, din dispozițiile alin. (2) reiese că o primă cerință esențială este calitatea de magistrat activ la momentul procedurii de selecție. Cu privire la interpretarea noțiunii de „*magistrat activ*”, în cadrul grupului de experți al Comisiei Europene privind EPPO nu s-a ajuns la un punct de vedere unitar, dar majoritatea experților au opinat că presupune exercitarea efectivă a funcției de procuror sau de judecător. Opinia minoritară a fost în sensul că pot fi considerați magistrați activi și magistrații care sunt detașați la alte instituții, precum Consiliul Superior al Magistraturii sau Ministerul Justiției, având în vedere că, pe perioada detașării își păstrează calitatea de magistrați. În opinia noastră, în cele din urmă, juriul de selecție prevăzut la art. 14 alin. (3) din Regulament va aprecia de la caz la caz dacă un magistrat propus pentru funcția de procuror european îndeplinește această primă cerință (de exemplu, un magistrat care la momentul candidaturii este detașat la Ministerul Justiției sau la Consiliul Superior al Magistraturii, dar are o experiență bogată anterioară ca procuror „*activ*” ar putea fi considerat că îndeplinește condiția cerută la litera a), în timp ce un procuror care o mare parte a carierei a fost detașat la respectivele instituții va fi considerat că nu îndeplinește această condiție, chiar dacă la momentul candidaturii nu era detașat).

O a doua cerință se referă la garanțiile de independență. În practică, juriul de selecție va analiza, *intuitu personae*, dacă respectivul candidat îndeplinește această cerință.

Cerința menționată la litera c)⁵⁵ a generat interpretări diferite la nivelul statelor membre, în ceea ce privește prima teză, deoarece condițiile de vechime și experiență privind ocuparea celor mai înalte funcții judiciare diferă de la un stat la altul. Potrivit proiectului anunțului de selecție, se va avea în vedere o vechime în funcție de cel puțin 15 ani. În ceea ce privește noțiunea de „*investigații financiare*”, pe lângă traducerea defectuoasă în limba română, trebuie avut în vedere că aceasta se referă la anchete privind infracțiuni economico-financiare.

În ceea ce privește experiența managerială, în anunțul de selecție se va prevedea o experiență de cel puțin 5 ani în funcții de conducere.

Conform dispozițiilor alin. (5) al art. 14, „*Curtea de Justiție, la cererea Parlamentului European, a Consiliului sau a Comisiei, îl poate elibera din funcție pe procurorul-șef european în cazul în care constată că acesta nu mai îndeplinește condițiile necesare pentru exercitarea atribuțiilor sale sau este găsit vinovat de săvârșirea unei abateri grave.*”

Dispozițiile acestui articol, raportate la prevederile art. 96 din regulament, au fost avute în vedere în proiectul de lege privind unele măsuri pentru aplicarea Regulamentului (UE) 2017/1939⁵⁶, prin reglementarea eliberării din funcția de procuror sau de judecător, cu rezervarea postului, în cazul în care un magistrat român ar fi numit în funcția de procuror-șef european. În afară de aceasta, nu sunt necesare alte intervenții legislative pe plan național.

Secțiunea III.4. - Procurorii europeni

În ceea ce privește numirea și demiterea procurorilor europeni, potrivit art. 16 alin. (3), procurorii europeni sunt numiți de Consiliu, hotărând cu majoritate simplă, pentru un mandat de 6 ani, care nu poate fi reînnoit, dar care poate fi extins de Consiliu pentru maximum 3 ani.

În vederea numirii de către Consiliu a procurorilor europeni, fiecare stat membru va nominaliza câte trei candidați, procurori sau judecători în activitate, care se bucură de independență dincolo de orice îndoială și posedă calificările necesare (art. 16 alin. (1)).

Alineatul (2) al articolului 16 prevede un aviz motivat din partea juriului de selecție prevăzut la art. 14 alin. (3), care este avut în vedere de Consiliu la selectarea unuia dintre candidații din partea statului respectiv. Trebuie precizat că este posibil ca niciunul dintre

⁵⁵ „*care dețin calificările necesare pentru numirea în cele mai înalte funcții de la nivelul parchetelor și al magistraturilor din statele lor membre respective și care dispun de experiența practică relevantă în ceea ce privește sistemele juridice naționale, investigațiile financiare și cooperarea judiciară internațională în materie penală, sau care au ocupat funcția de procurori europeni*”.

⁵⁶ Ministerul Justiției, Proiect de Lege privind unele măsuri pentru aplicarea de către România a Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO).

candidați să nu fie numit dacă juriul sau Consiliul apreciază că niciunul nu îndeplinește condițiile prevăzute la art. 16 alin. (1). În acest caz, se va solicita statului în cauză să propună alți trei candidați.

Alineatul (4) reglementează o procedură de reînnoire parțială a unei treimi din procurorii europeni. În acest sens, trebuie avută în vedere și cea de-a doua teză a acestui alineat: „*Consiliul, hotărând cu majoritate simplă, adoptă normele tranzitorii pentru numirea procurorilor europeni pentru primul mandat și pe durata lui.*” Cu privire la aceste dispoziții, o decizie a Consiliului ar urma să fie adoptată spre finalul anului 2018 sau la începutul anului 2019 și, cel mai probabil, va stabili ca principiu tragerea la sorți a procurorilor europeni al căror mandat va fi de 3 ani în loc de 6 ani.

Potrivit alineatului (5), „*Curtea de Justiție, la cererea Parlamentului European, a Consiliului sau a Comisiei, îl poate elibera din funcție pe un procuror european în cazul în care constată că acesta nu mai îndeplinește condițiile necesare pentru exercitarea atribuțiilor sale sau este găsit vinovat de săvârșirea unei abateri grave.*”

Conform dispozițiilor alineatului (7), „*În momentul desemnării fiecărui procuror european, colegiul desemnează unul dintre procurorii europeni delegați ai aceluiași stat membru pentru a-l înlocui pe procurorul european în cazul în care acesta nu este capabil să își exercite atribuțiile sau a părăsit funcția în conformitate cu alineatele (5) și (6).*”

În cazul în care colegiul constată nevoia unei înlocuiri, persoana desemnată acționează în calitate de procuror european interimar în așteptarea schimbării sau a revenirii procurorului european, pentru o perioadă care nu depășește trei luni. Colegiul poate, la cerere, să prelungească această perioadă, dacă este necesar. Mecanismele și modalitățile înlocuirii temporare se stabilesc și se reglementează prin regulamentul intern de procedură al EPPO.”

Alineatul (7) ridică mai multe probleme. În primul rând, la momentul numirii primilor procurori europeni nu vor fi fost încă numiți procurorii europeni delegați, astfel încât nu poate fi aplicată prevederea primului paragraf al acestui alineat. În al doilea rând, ulterior, va trebui reglementat statutul procurorului european delegat care ține locul procurorului european, respectiv dacă acesta își păstrează statutul de procuror european delegat (ceea ce implică și păstrarea statutului de procuror național) sau este numit, interimar, procuror european, ceea ce presupune eliberarea din funcția națională, potrivit comentariilor de mai jos.

Cu privire la acest articol, se impune ca analiza să se facă prin raportare la dispozițiile art. 96 alin. (1) din regulament.

Astfel, potrivit **art. 96 alin. (1), procurorii europeni** sunt angajați ca **agenți temporari ai EPPO**, fiindu-le aplicabil Regulamentul privind statutul funcționarilor UE. Or, acest statut, chiar și înainte de Decizia nr. 45/2018 a Curții Constituționale⁵⁷,

⁵⁷ Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 45 din 30 ianuarie 2018, referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 2 [cu referire la art. 2 alin. (3) teza a treia]; pct. 7 [cu

implică eliberarea sau, cel puțin, suspendarea din funcția de procuror (sau judecător) național la numirea în funcția de procuror european. Pe lângă faptul că una din aceste două soluții (eliberarea din funcția națională sau suspendarea din această funcție) sunt impuse de regimul incompatibilității magistraților români, trebuie precizat că și din cealaltă perspectivă, a statutului funcției de procuror european, care implică independență față de autoritățile naționale, nu putea fi acceptată detașarea pe funcția de procuror european, deoarece, prin detașare procurorul european rămânea legat de sistemul național (de exemplu, prin condițiile de încetare a detașării sau prin celelalte implicații ale păstrării calității de magistrat național, inclusiv sub aspect disciplinar sau, în cazul procurorilor, al subordonării ierarhice naționale).

În acest sens, soluția legislativă aleasă prin proiectul de lege privind unele măsuri pentru aplicarea Regulamentului (UE) 2017/1939⁵⁸ (eliberarea din funcția de procuror sau judecător, cu rezervarea postului) este cea corectă și răspunde atât exigențelor regimului incompatibilităților magistraților români, cât și celor ale statutului procurorului european.

De asemenea, proiectul de lege sus-menționat reglementează procedura de selecție a candidaților în numele României pentru funcția de procuror european.

Astfel, pentru funcția de procuror european, **ministrul justiției desemnează trei candidați în numele României** în vederea numirii.

Candidații pentru funcția de procuror european sunt selectați în urma unui interviu în fața unei comisii de selecție prezidată de ministrul justiției și din care fac parte:

- un membru al Consiliului Superior al Magistraturii, desemnat de Plenul acestuia;
- un reprezentant al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, desemnat de procurorul general al acestui parchet;

referire la art. 5 alin. (1) tezele penultimă și ultimă și alin. (2) teza a doua]; pct. 9 [cu referire la art. 7 alin. (5) și (7)]; pct. 12 [cu referire la art. 9 alin. (3)]; pct. 44; pct. 53 [cu referire la art. 39 alin. (3) și (5)]; pct. 54 [cu referire la art. 40 alin. (4)]; pct. 69 [cu referire la art. 49 alin. (1)]; pct. 77 [cu referire la art. 52 alin. (3)]; pct. 87 [cu referire la art. 53 alin. (1), (2), (7), (8), (9) teza întâi și (10)]; pct. 88 [cu referire la art. 54 alin. (3)]; pct. 97 [cu referire la art. 58 alin. (1) sintagmele "*ori la alte autorități publice, în orice funcții, inclusiv cele de demnitate publică numite*" și "*precum și la instituții ale Uniunii Europene sau organizații internaționale, la solicitarea Ministerului Justiției*"; pct. 108 [cu referire la art. 62 alin. (1²) și (1³); pct. 109 [cu referire la art. 62 alin. (3) sintagma "*nu îi sunt aplicabile dispozițiile referitoare la interdicțiile și incompatibilitățile prevăzute la art. 5 și art. 8*" prin raportare la art. 62 alin. (1³); pct. 112 [cu referire la art. 62², 62³ și 62⁴]; pct. 134 [cu referire la art. 73 alin. (2)]; pct. 143 [cu referire la art. 82 alin. (2) sintagma "*funcția de ministru al justiției*"; pct. 144 [cu referire la art. 82 alin. (2¹) și (2²); pct. 146 [cu referire la art. 82 alin. (5¹) și (5²); pct. 153 [cu referire la art. 85¹ sintagma "*funcția de ministru al justiției*"; pct. 156 [cu referire la art. 96]; pct. 157 [cu referire la art. 99 lit. r)]; pct. 160 [cu referire la art. 100 alin. (1) lit. d¹]; pct. 161 [cu referire la art. 100 alin. (2)] și pct. 163 [cu referire la art. 109 alin. (1) teza întâi și art. 114] din Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, precum și legea în ansamblul său, publicată în M. Of., partea I, nr.199 din 5 martie 2018.

⁵⁸ Idem nota 42.

- un specialist în domeniul cooperării judiciare internaționale în materie penală, desemnat de ministrul justiției;
- un specialist în resurse umane, desemnat de ministrul justiției.

Persoana numită în funcție de procuror european este eliberată din funcția de judecător sau de procuror, având dreptul să revină, la încetarea mandatului, pe postul de judecător sau de procuror deținut anterior.

Pentru funcția de **procuror european delegat**, ministrul justiției comunică procurorului șef european, în vederea numirii de către Colegiul Parchetului European numele persoanelor desemnate de România pentru această funcție. Procedura de selecție este similară cu cea de mai sus.

În proiect se prevede că sunt eligibili pentru aceste funcții procurorii sau judecătorii cu o vechime în funcție de minim **15, respectiv 12 ani** și care dispun de experiență relevantă în ceea ce privește sistemul juridic românesc, urmărirea sau judecarea infracțiunilor financiare și cooperarea judiciară internațională în materie penală. Pentru fiecare funcție sunt selectați 3 candidați.

Proceduri asemănătoare pentru comparație:

- a. Procedura în cazul desemnării candidatului României pentru funcția de judecător la Curtea de Justiție a Uniunii Europene⁵⁹

Desemnarea candidatului României pentru funcția de judecător al Curții se face de către Guvern, la propunerea Comisiei de selecție, care este formată din:

- ministrul justiției;
- ministrul afacerilor externe;
- agentul guvernamental pentru Curtea de Justiție a Uniunii Europene;
- directorul Direcției afaceri europene și drepturile omului din cadrul Ministerului Justiției;
- directorul general al Departamentului afaceri juridice din cadrul Ministerului Afacerilor Externe;
- un membru al Consiliului Superior al Magistraturii, desemnat la invitația ministrului justiției;
- un judecător de la Înalta Curte de Casație și Justiție, desemnat la invitația ministrului justiției;
- două cadre didactice universitare de la facultățile de drept din cadrul universităților de cercetare avansată și educație, astfel cum acestea sunt clasificate potrivit art. 193 alin. (4) lit.c) din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare.

⁵⁹ Procedura pentru desemnarea candidatului României pentru funcția de judecător la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, aprobată de Guvernul României la data de 14 ianuarie 2015, publicată on-line la adresa http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/29_01_2015_72226_ro.pdf, accesată ultima dată la 30 septembrie 2018.

Candidați eligibili: personalități care prezintă toate garanțiile de independență și care întrunesc condițiile cerute pentru exercitarea în România a celor mai înalte funcții jurisdicționale sau care sunt jurisconșulți ale căror competențe sunt recunoscute și care se bucură de o bună reputație profesională, morală și civică.

Selecția se face pe baza audierii candidaților înscriși, la finalul căreia este selectat un candidat plus încă doua propuneri de rezervă. Propunerile comisiei de selecție sunt transmise Guvernului spre aprobare. Ulterior, Guvernul înaintează propunerea sa Consiliului UE.

b.) Procedura de desemnare pentru funcția de judecător la Curtea Europeană a Drepturilor Omului

Este prevăzută de O.G. nr. 94/1999⁶⁰. Sunt desemnați 3 candidați de către o comisie formată din:

- ministrul justiției,
- ministrul afacerilor externe,
- agentul guvernamental pentru CEDO,
- directorul Direcției afaceri europene și drepturile omului din cadrul MJ,
- un membru CSM desemnat de Plenul acestuia,
- un judecător al ÎCCJ desemnat de colegiul de conducere,
- Avocatul Poporului,
- două cadre didactice universitare de la facultățile de drept din cadrul universităților de cercetare avansată și educație desemnate de membrii de mai sus, pe baza propunerilor facultăților de drept.

Selecția se face pe bază de interviu. Lista cu cei 3 candidați selectați se înaintează Guvernului. De asemenea comisia elaborează și o listă de rezervă cu alți 3 candidați. Guvernul supune lista cu cei 3 candidați avizului comisiilor juridice și pentru drepturile omului din Senat și Camera Deputaților. Avizul este consultativ. În termen de 3 zile de la aviz, Guvernul adoptă și transmite Consiliului Europei lista cu cei 3 candidați din partea României.

Candidați eligibili: persoane cu înaltă prestață morală și civică, care întrunesc cerințele exercitării unor înalte funcții judiciare sau care sunt juriști cu reputație profesională recunoscută și care îndeplinesc criteriile pentru alegerea judecătorilor prevăzute în instrumentele juridice adoptate la nivelul Consiliului Europei, cu relevanță în acest domeniu

c.) Procedura în cazul de desemnării membrilor naționali la EUROJUST și a magistraților de legătură.

⁶⁰ Guvernul României, Ordonanță nr. 94 din 30 august 1999 privind participarea României la procedurile în fața Curții Europene a Drepturilor Omului și a Comitetului Miniștrilor ale Consiliului Europei și exercitarea dreptului de regres al statului în urma hotărârilor și convențiilor de rezolvare pe cale amiabilă, publicată în M. Of., partea I, nr. 424/31 august 1999.

Este prevăzută de OUG nr. 123/2007 privind unele măsuri pentru consolidarea cooperării judiciare cu statele membre ale Uniunii Europene⁶¹.

Magistrații de legătură sunt selectați pe baza unui concurs de dosare, care să ateste o experiență practică în domeniul cooperării judiciare internaționale, și a unui interviu. Se pot înscrie numai judecători, procurori sau personal de specialitate juridică asimilat potrivit legii, judecătorilor și procurorilor, având o vechime în magistratură de cel puțin 6 ani.

Magistratul de legătură este numit prin ordin al ministrului justiției, în cazul procurorilor și judecătorilor fiind necesară și o hotărâre a CSM pentru aprobarea detașării la MJ.

Membrul național român al EUROJUST este numit prin ordin al ministrului justiției, cu avizul consultativ al CSM. Este selectat de ministrul justiției dintre procurorii cu o vechime în magistratură de minim 12 ani, cu experiență în combaterea formelor grave ale criminalității transnaționale organizate, a corupției sau terorismului, precum și experiență practică în domeniul cooperării judiciare internaționale.

Dispozițiile referitoare la detașare (art. 58 din L.303/2004) nu se aplică în cazul membrului național al Eurojust.

Procedura de numire este similară și în cazul adjunctului și asistenților membrului național al Eurojust.

Astfel, formal, procedura de selecție propusă în proiectul de lege este în linii mari asemănătoare cu celelalte proceduri de numire stabilite pentru alte funcții judiciare externe.

Reținem că Regulamentul (UE) 2017/1939 nu impune statelor membre o anumită procedură de selecție. Stabilește doar repere generale de selecție printre care și calificările necesare pentru numirea în cele mai înalte funcții de la nivelul parchetelor și magistraturilor din statele membre.

Textul regulamentului nu distinge între funcții de conducere sau de execuție, însă, raportat la legislația în vigoare, respectiv la dispozițiile Legii nr. 303/2004, prin prisma vechimii cerute de lege pentru numire, cele mai înalte funcții din sistemul Ministerului Public sunt funcțiile de conducere de la nivelul PICCJ și cele două direcții specializate, DNA și DIICOT. De lege lata, pentru aceste funcții vechimea necesară este de **minimum 15 ani**, după cele mai recente modificări ale legii, iar procedura de ocupare este definitivată prin decretul Președintelui României, ca urmare a interviului în fața Secției pentru procurori din cadrul CSM, la propunerea ministrului justiției.

Pe de altă parte, experiența practică relevantă în investigații financiare și cooperare judiciară internațională este dobandită, în special, la nivelul funcțiilor de execuție.

⁶¹ a se vedea Legea nr. 85 din 8 aprilie 2008 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 123/2007 privind unele măsuri pentru consolidarea cooperării judiciare cu statele membre ale Uniunii Europene, publicată în M. Of., partea I, nr. 292 din 15 aprilie 2008.

La nivelul instanțelor, cea mai înaltă funcție este de judecător al ÎCCJ, care se ocupă numai prin concurs, la care se adaugă și funcțiile de conducere din cadrul acestei instanțe. Pentru numirea în funcția de judecător la ÎCCJ, în prezent, legea cere o vechime de 15 ani.

În proiectul de lege se prevede o vechime de 15 ani ca judecător sau procuror și experiență relevantă practică în domeniile prevăzute de Regulamentul EPPO, în art. 16.

Este adevărat că rămâne în sarcina comisiei de selecție să stabilească care dintre funcțiile din ierarhia Ministerului Public, sau de la nivelul instanțelor, pot constitui un reper în sensul expresiei „*cele mai înalte funcții*” și să stabilească care sunt în concret calificările necesare pentru numirea în funcția de procuror european și procuror european delegat, așa cum, de altfel, s-a și propus în proiectul de lege la art. 1 alin. (4), însă observațiile de mai sus le considerăm pertinente în condițiile în care suntem partizanii ideii că până la numirea în funcție și începerea efectivă a activității, selecția celor mai calificați candidați este extrem de importantă.

Facem precizarea că prin hotărârile nr. 161/2011 și 105/2013, Secția pentru procurori a CSM a simțit nevoia să stabilească un set de criterii, subcriterii și indicatori privind standardele de evaluare a interviului (și lucrărilor) pentru numirea în funcțiile de conducere prevăzute de art. 49, 54 și 55 din Legea nr. 303/2004.

În linie cu idea de selecție riguroasă, pentru obiectivitatea votului comisiei de selecție, **propunem modificarea textului art. 1 alin. (2) din proiectul de lege al Ministerului Justiției în sensul că cei doi specialiști, în domeniul cooperării judiciare internaționale și respectiv resurse umane, să fie desemnați prin decizia comună a celorlalți trei membri și anume: ministrul justiției, membrul CSM și procurorul general al PÎCCJ (sau persoana desemnată de acesta).**

Secțiunea III.5. – Nivelul descentralizat al EPPO – procurorii europeni delegați

Ceea ce este esențial în materia naturii juridice a funcției de PED este caracterul său dual: atât european cât și național. Astfel, art. 13 alin. (1) teza I din Regulamentul EPPO 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*”. Celelalte dispoziții ale aceluiași articol al regulamentului detaliază asupra atribuțiilor, responsabilităților acestora, subordonarea față de procurorul european și camerele permanente, precum și asupra posibilității de a investiga, în paralel cu dosarele EPPO și dosare penale naționale⁶².

⁶² „(1) *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*

Numărul procurorilor europeni delegați nu este stabilit prin regulament și nu va fi unic în fiecare stat membru, ceea ce este firesc pentru că acest număr trebuie stabilit, în fiecare stat membru în parte, în funcție de numărul de sesizări și de dosare privind fraudele europene, de nivelul de mărime al populației și organizarea administrativ teritorială a statului respectiv. În paragraful preambular 44 se prevede că *”procurorul șef european ar trebui să aprobe numărul de PED pentru fiecare stat membru, precum și împărțirea funcțională și teritorială a atribuțiilor între aceștia, în consultare cu fiecare stat membru”*.

Proiectul legii privind unele măsuri pentru aplicarea de către România a Regulamentului EPPO prevede că la nivel intern, ținând seama de decizia procurorului șef european, ministrul justiției stabilește prin ordin organizarea teritorială a procurorilor europeni delegați. Este de discutat dacă sintagma folosită *”ministrul justiției stabilește prin ordin organizarea teritorială a PED”*, se suprapune suficient literei și spiritului regulamentului, având în vedere că această atribuție aparține procurorului-șef european, desigur, în consultare cu autoritățile naționale. În orice caz, regulamentul prevede mai departe că în acest demers trebuie să se țină seama în mod adecvat de organizarea sistemelor naționale de urmărire penală. În acest sens, în cazul **României, având în vedere că DNA este parchetul competent în materia investigării fraudelor europene** și că acesta este organizat printr-o structură centrală și paisprezece servicii teritoriale, iar într-un an, 2017, de exemplu, au fost trimise în

trimiterea în judecată, în completarea și sub rezerva competențelor și statutului specific conferite acestora și în condițiile prevăzute de prezentul regulament.

Procurorii europeni delegați sunt responsabili pentru investigațiile și urmărirea penală pe care le-au inițiat, care le-au fost alocate sau pe care le-au preluat în temeiul dreptului de evocare. Procurorii europeni delegați urmează indicațiile și instrucțiunile camerei permanente responsabile pentru caz, precum și instrucțiunile procurorului european însărcinat cu supravegherea.

Procurorii europeni delegați sunt, de asemenea, responsabili pentru trimiterea în judecată, având în special competența de a pleda, de a participa la obținerea de probe și de a exercita căile de atac disponibile în conformitate cu dreptul intern.

(2) *În fiecare stat membru există doi sau mai mulți procurori europeni delegați. Procurorul-șef european, după consultarea autorităților relevante ale statului membru relevant și ajungerea la un acord cu acestea, aprobă numărul de procurori europeni delegați, precum și diviziunea funcțională și teritorială a competențelor între procurorii europeni delegați din fiecare stat membru.*

(3) *Procurorii europeni delegați pot exercita de asemenea atribuțiile procurorilor naționali, în măsura în care acest lucru nu îi împiedică să își îndeplinească obligațiile ce le revin în temeiul prezentului regulament. Aceștia îl informează pe procurorul european însărcinat cu supravegherea cu privire la astfel de atribuții. În cazul în care, în orice moment, nu își poate îndeplini atribuțiile de procuror european delegat din cauza exercitării acestor atribuții în calitate de procuror național, procurorul european delegat notifică procurorul european însărcinat cu supravegherea, care consultă autoritățile naționale de urmărire penală competente pentru a stabili dacă ar trebui să se acorde prioritate atribuțiilor acestuia în temeiul prezentului regulament. Procurorul european poate propune camerei permanente să realoce cazul unui alt procuror european delegat în același stat membru sau să instrumenteze direct investigațiile, în conformitate cu articolul 28 alineatele (3) și (4)”*.

judecată 130 de cauze privind infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE,⁶³ ideal ar fi să existe un PED în fiecare serviciu teritorial al DNA și între 2 și 4 PED la structura centrală a acesteia.

Cu privire la numirea și eliberarea din funcție a procurorilor europeni delegați, potrivit dispozițiilor art. 17 alin. (1) din regulament, procurorii europeni delegați sunt numiți în funcție de Colegiul EPPO, la propunerea procurorului-șef european, pentru un mandat de 5 ani, care poate fi reînnoit.

Spre deosebire de situația procurorilor europeni, în cazul PED, art. 17 alin. (2) prevede că „*din momentul numirii lor în calitatea de procurori europeni delegați și până la eliberarea din funcție, procurorii europeni delegați sunt membri activi în cadrul parchetelor sau al magistraturilor statelor membre respective care i-au desemnat.*”

Această prevedere presupune, în cazul României, să se acorde prevalență art. 148 alin. (2) din Constituție⁶⁴, pentru că, în caz contrar, invocând art. 132 alin. (2)⁶⁵ din Constituție, un asemenea cumul nu ar fi posibil, cu atât mai mult cu cât, în lumina **Deciziei nr. 45/2018 a Curții Constituționale** (citată anterior), nici detașarea nu este posibilă. Trebuie subliniat că, având în vedere cerința expresă a art. 17 alin. (2) din Regulament, în cazul PED nu poate fi aplicată soluția eliberării din funcția de procuror național, cu rezervarea postului.

În opinia noastră, nu încap nicio îndoială că în acest caz sunt incidente dispozițiile art. 148 alin. (2) din Constituție și, pe cale de consecință, dispozițiile art. 17 alin. (2) din Regulamentul (UE) 2017/1939 „*au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne*”, inclusiv din legea fundamentală. Orice interpretare contrară ar reprezenta atât încălcarea flagrantă a Tratatului de aderare a României la Uniunea Europeană, cât și încălcarea Constituției României.

Soluția legislativă aleasă în proiectul de lege privind unele măsuri pentru aplicarea Regulamentului (UE) 2017/1939 are în vedere dispozițiile art. 148 alin. (2) din Constituție. De asemenea, proiectul de lege reglementează procedura de desemnare a candidaților pentru funcția de procuror european delegat în România.

Odată rezolvată chestiunea compatibilității funcției de procuror național cu cea de procuror european delegat, trebuie avută în vedere coroborarea art. 17 cu art. 96 alin. (6) din regulament. Astfel, potrivit **art. 96 alin. (6)**, prima teză, „*Procurorii europeni*

⁶³ În 2017 au fost trimise în judecată 130 de cauze privind 344 inculpați, prejudiciul total reținut fiind de aproximativ 40 milioane de euro. În același an, instanțele de judecată au dispus condamnarea inculpaților în 106 cauze.

⁶⁴ Art. 148 (2) din Constituție: *Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.*

⁶⁵ Art. 132 (2) Funcția de procuror este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

delegați sunt angajați în calitate de consultanți speciali în conformitate cu articolele 5, 123 și 124 din Regimul aplicabil”.

Acest statut contractual al PED în raport cu EPPO ridică la rândul său o serie de probleme.

În primul rând, potrivit **Regimului aplicabil consultanților speciali**, aceștia pot fi numiți pe o perioadă de 2 ani, care poate fi prelungită, în timp ce Regulamentul EPPO prevede un mandat de 5 ani. În opinia noastră, Regulamentul EPPO are statut de *lex specialis* față de Regulamentul privind statutul funcționarilor UE⁶⁶, dar există și opinii contrare, care se bazează pe faptul că însuși Regulamentul EPPO trimite la Regulamentul privind statutul funcționarilor și la Regimul aplicabil. Dacă se va îmbrățișa această a doua opinie, soluția va fi încheierea unui contract pe o perioadă inițială de 2 ani, urmat de prelungirea automată cu 2 ani și cu încă 1 an. Apreciem însă că prima interpretare va prevala, pentru că a doua interpretare creează probleme practice.

În al doilea rând, statutul de agent contractual, consultant special, poate conduce la situația în care postul să fie neatractiv, mai ales că, în această etapă Comisia Europeană are în vedere ca salarizarea procurorilor europeni delegați să fie la nivelul de 80% din salariul unui funcționar european (administrator) cu gradul AD 9, adaptat la coeficientul de corecție pentru fiecare stat membru, ceea ce ar face ca, pentru România, salariul procurorului european delegat să fie mai mic decât al unui procuror cu grad de Parchet de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție .

Nu în ultimul rând, cea mai mare problemă ridicată de art. 17 rap. la art. 96 alin. (6) o constituie plata contribuțiilor de asigurări sociale și de sănătate, mai ales în cazul acelor state care vor opta pentru o activitate a procurorilor europeni delegați partajată între EPPO și autoritățile naționale, după cum vom arăta mai jos.

Pe lângă cele sus-menționate, articolul 96 alin. (6) din Regulamentul EPPO mai prevede că: *„Autoritățile naționale competente facilitează exercitarea funcțiilor de procurori europeni delegați în temeiul prezentului regulament și se abțin de la orice acțiune sau politică care le poate afecta negativ cariera sau statutul în sistemul național de urmărire penală. În special, **autoritățile naționale competente furnizează procurorilor europeni delegați resursele și echipamentele necesare exercitării funcțiilor lor în temeiul prezentului regulament și se asigură că aceștia sunt integrați pe deplin în serviciile lor naționale de urmărire penală. Se asigură existența unor aranjamente corespunzătoare pentru ca drepturile procurorilor europeni delegați legate de securitatea socială, de pensii și de asigurare în cadrul sistemului național să fie menținute. De asemenea, se asigură că totalul remunerației unui procuror european delegat nu este sub nivelul la care ar fi fost în cazul în care respectivul***

⁶⁶ Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (JO P 045 14.6.1962)

procuror ar fi rămas doar procuror național. Condițiile generale de muncă și mediul de lucru ale procurorilor europeni delegați intră în responsabilitatea autorităților judiciare naționale competente”.

Din prevederile de mai sus rezultă existența mai multe obligații pentru autoritățile naționale, care pot fi împărțite în următoarele categorii:

- i.) obligația de a asigura resurse (umane, financiare, logistice) adecvate și a nu împiedica activitatea procurorilor europeni delegați,
- ii.) obligația de a se asigura că remunerația nu scade față de indemnizația ca procuror național și
- iii.) obligația privind securitatea socială, pensii și asigurare.

În ceea ce privește remunerația PED, chestiune care intră în problematica identificată la i.) și ii.) de mai sus, la para. (116) din preambulul regulamentului se arată că *„remunerarea procurorilor europeni delegați, în calitatea lor de consilieri speciali, care va fi stabilită prin intermediul unui acord direct, ar trebui să se bazeze pe o decizie specifică pe care trebuie să o adopte colegiul. Respectiva decizie ar trebui, între altele, să asigure că procurorii europeni delegați, în cazul specific în care vor exercita și funcții în calitate de procurori naționali, în conformitate cu articolul 13 alineatul (3), vor continua, în principiu, să fie plătiți în calitate de procurori naționali și că remunerarea primită în calitate de consultant special, se va referi numai la echivalentul activității desfășurate în numele EPPO în calitate de procuror european delegat. Fiecare stat membru își menține competența de a stabili în legislația sa, în conformitate cu legislația Uniunii, condițiile pentru acordarea de prestații în cadrul regimului general de asigurări sociale din țările lor”.*

Pe scurt, încă nu este clar stabilit în ce va consta remunerația totală a procurorului european delegat, normele conținute în proiectul de lege și în regulament fiind norme cu caracter general. În practică, **cea mai complexă situație, din punct de vedere al salarizării, va fi cea în care PED păstrează și competențe de procuror național.** În acest caz, va trebui să se stabilească pentru ce fracțiune de timp procurorul va fi salarizat ca PED, și pentru ce ca PED.

Statutul special al procurorului european delegat impune existența unor dispoziții speciale de salarizare a acestuia, așa cum există, spre exemplu, în cazul membrului național român la Eurojust, care are însă calitatea de detașat la această agenție a Uniunii Europene.

În cazul membrului național român la Eurojust se prevede expres, la art. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 123/2007 privind unele măsuri pentru consolidarea cooperării judiciare cu statele membre ale Uniunii Europene, cu modificările și completările ulterioare, că beneficiază de drepturile salariale și de alte

drepturi corespunzătoare funcției diplomatice de ministru consilier, potrivit legislației de salarizare în vigoare pentru personalul trimis în misiune permanentă în străinătate. Drepturile salariale și celelalte drepturi bănești se suportă din bugetul Ministerului Public.

Art. 8 alin. (2) din OUG nr. 123/2007, cu modificările și completările ulterioare, prevede că, în cazul în care drepturile salariale specifice funcției de judecător, procuror sau asimilat al acestora, de care ar fi beneficiat în țară, sunt mai mari decât cele prevăzute pentru funcția de la Eurojust, membrul național își va păstra drepturile salariale mai favorabile. Se poate face însă, comparație, în acest caz, între drepturile corespunzătoare funcției deținute în țară și cele prevăzute în legislația de salarizare pentru personalul trimis în misiune permanentă în străinătate, pentru a stabili care sunt cele mai favorabile. Or, în cazul procurorului european delegat, există normă de trimitere în proiectul de lege al Ministerului Justiției, doar la dispozițiile privind drepturile procurorilor, prevăzute de legea română, inclusiv cele de natură salarială și de securitate socială.

Cert este că la nivelul Colegiului EPPO vor fi emise, după cum rezultă din regulament, dispoziții în legătură cu o eventuală remunerație a procurorilor europeni delegați, care să se adauge la drepturile salariale de care beneficiază procurorul, corespunzătoare gradului profesional, vechimii în funcție și vechimii în muncă avute și care sunt plătite de Ministerul Public.

Mai exact, este posibil ca PED să primească o remunerație de la EPPO, doar după încheierea unui acord cu statele membre, din ale căror fonduri bugetare ar urma să fie plătit.

Cu privire la cea din urmă obligație, proiectul de lege al Ministerului Justiției privind unele măsuri pentru aplicarea Regulamentului EPPO a optat pentru soluția plății contribuțiilor de asigurări sociale și de sănătate de către Ministerul Public, la nivelul ultimei indemnizații ca procuror național.

În ceea ce privește asigurarea resurselor adecvate, acestea trebuie prevăzute în bugetul Ministerului Public începând cu legea bugetului de stat pentru anul 2020 (cu precizarea că în anul 2020 doar pentru lunile noiembrie și decembrie vor fi necesare cheltuieli pentru activitatea PED). De asemenea, la nivelul structurilor Ministerului Public și ale Ministerului Afacerilor Interne vor trebui să fie avute în vedere, pe de o parte, alocarea dotărilor logistice necesare și, pe de altă parte, alocarea unor ofițeri de poliție judiciară, grefieri și a unor specialiști, sau așa cum am propus în secțiunea II.2.6.3., crearea unei structuri suport pentru EPPO la nivelul DNA. Aceste aspecte pot fi reglementate prin legislația secundară sau terțiară.

Problema remunerației - în cazul în care remunerația acordată de EPPO ar fi mai mică decât cea națională ar trebui avută în vedere acordarea unei sume compensatorii, din bugetul Ministerului Public. Aceasta ar presupune o modificare a legislației primare,

care nu poate fi făcută mai înainte de a cunoaște condițiile concrete de remunerare de către EPPO, dar care, pentru ca România să respecte cea de-a doua obligație instituită prin art. 96 alin. (6) ar fi absolut necesar ca remunerația primită de la EPPO să fie mai mică. O altă soluție ar fi plata simultană a indemnizației de procuror național, pe lângă salariul primit de la EPPO, dar această soluție ar fi profund inechitabilă pentru procurorii naționali în condițiile soluției legislative preconizate ca procurorii europeni delegați să lucreze exclusiv pentru EPPO.

Secțiunea III.6. – Răspunderea disciplinară a procurorilor europeni și a PED

Regulamentul EPPO stabilește reguli pentru situația ambelor categorii amintite. Pentru procurorii europeni, după cum am arătat și mai sus, statutul acestora este reglementat de Regulamentul cu privire la statutul funcționarilor Uniunii Europene, prin urmare, răspunderea disciplinară a acestora este cea specifică acestui tip de cadre. În privința PED, prin dispozițiile art. 17 alin. (3) din Regulamentul EPPO, se acordă Colegiului atribuția de a dispune eliberarea din funcție a unui PED în cazul în care este găsit vinovat de săvârșirea unei abateri grave.

Ca o consecință logică, se prevede la alin. (4) teza finală a articolului 17 faptul că statele membre **nu pot** să elibereze din funcție un PED sau **să ia măsuri disciplinare** împotriva acestuia din motive legate de activitățile desfășurate de acesta, în temeiul prezentului regulament, **fără consimțământul procurorului-șef european**. În cazul în care procurorul-șef european nu este de acord, statul membru în cauză poate solicita colegiului reexaminarea acestui aspect .

Această soluție răspunde, de altfel, și prevederii, prevăzută în para. (40) din preambulul regulamentului, potrivit căreia: *„Colegiul ar trebui să fie răspunzător pentru procedurile disciplinare privind procurorii europeni delegați, acționând în temeiul prezentului regulament. Întrucât procurorii europeni delegați rămân membri activi în cadrul parchetelor sau al magistraturilor statelor membre și pot exercita, de asemenea, funcții de procurori naționali, se pot aplica dispoziții disciplinare la nivel național din motive care nu au legătură cu prezentul regulament. Cu toate acestea, în astfel de cazuri, procurorul-șef european ar trebui să fie informat cu privire la eliberarea din funcție sau la orice măsură disciplinară, ținând cont de responsabilitățile sale de gestionare a EPPO și pentru a proteja integritatea și independența acestuia.”*

Cazurile de eliberare din funcție ale magistraților români sunt cele prevăzute de **art. 65 din Legea nr. 303/2004**. Eliberarea din funcție prin pensionare, demisie, incapacitate profesională și condamnare ca urmare a săvârșirii a unei infracțiuni inevitabil atrag și eliberarea din funcția de PED întrucât nu mai sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 16 din Regulamentul EPPO pentru exercitarea funcției.

Problema care se ridică este legată de momentul informării procurorului-șef european în cazul existenței premiselor aplicării unei sancțiuni disciplinare pentru abateri care nu au legătură cu Regulamentul EPPO.

În conformitate cu dispozițiile art. 44 și urm. din Legea nr. 317/2004, acțiunea disciplinară parcurge mai multe etape și anume: verificările prealabile, cercetarea disciplinară prealabilă, exercitarea acțiunii disciplinare prin sesizarea secției corespunzătoare a CSM, procedura disciplinară în fața secțiilor (faza de judecată a acțiunii disciplinare) și, în final, aplicarea sancțiunii disciplinare prin adoptarea unei hotărâri în acest sens.

Considerăm că „*momentul imediat anterior adoptării măsurii*”, la care se referă art. 17 alin. (4) din regulament, **este sesizarea instanței disciplinare** (Secția pentru procurori sau cea pentru judecători) cu judecarea acțiunii disciplinare. De altfel, de acest moment este legat și un alt efect, prevăzut de lege, respectiv posibilitatea suspendării din funcție a magistratului, pe durata procedurii disciplinare.

Apreciem că la momentul introducerii acțiunii disciplinare împotriva unui PED român, autoritățile din Romania trebuie să-l informeze despre acest aspect și pe procurorul-șef european, în concordanță cu dispozițiile mai sus citate, înainte de adoptarea măsurii, respectiv a sancțiunii disciplinare.

Față de cele expuse mai sus, considerăm că ar fi util ca **proiectul de lege să prevadă procedura de informare a procurorului-șef european de către autoritățile din România** în situația în care intervine unul dintre cazurile mai sus menționate.

Ar fi de asemenea interesant de urmărit, dar acest lucru va fi, cel mai probabil, reglat de practică, **ce tip de abateri disciplinare pot fi reținute de autoritățile naționale** competente față de un PED care nu exercită nicio atribuție de procuror național, astfel încât organele competente (în cazul României, Inspekția Judiciară) nu pot declanșa față de el verificări sub aspectul activității desfășurate. Cel mai probabil, răspunderea disciplinară la nivel național a unui PED s-ar putea limita la abateri disciplinare de tipul: manifestărilor care aduc atingere onoarei sau probității profesionale ori prestigiului justiției, săvârșite în afara exercitării atribuțiilor de serviciu; încălcarea prevederilor legale referitoare la incompatibilități și interdicții; desfășurarea de activități publice cu caracter politic etc.⁶⁷.

⁶⁷ A se vedea art. 99 din Legea nr. 303/2004 cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor.

Capitolul IV – Competența și exercitarea competenței EPPO

Secțiunea IV.1. - Competența materială

Articolul 22 din Regulamentul EPPO reglementează competența materială a acestui organ al Uniunii Europene⁶⁸.

IV.1.1. Aspecte generale

S-a preferat determinarea concretă a sferei competenței materiale a EPPO prin precizarea exhaustivă a infracțiunilor ce o compun (cazul primelor două alineate), respectiv prin indicarea unui criteriu de conexitate (cazul alin. (3)).

Deși dispozițiile analizate se regăsesc într-un regulament, competența materială se va stabili printr-o raportare permanentă la prevederile Directivei (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 penal⁶⁹ (Directiva PIF).

În consecință, stabilirea și înțelegerea corectă a definiției infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii este crucială pentru a determina competența materială. Pe marginea acestui aspect, punctăm sintetic câteva elemente.

În primul rând, instrumentul normativ ales pentru definirea infracțiunilor a fost mult discutat, opțiunea fiind între regulament și directivă. De la bun început, chiar Comisia a fost favorabilă directivei, cu toate criticile aduse în literatura de specialitate în condițiile necesității transunerii acesteia în legislația națională a statelor membre, antrenând consecința că EPPO va ajunge să lucreze cu „n” definiții, unde „n” reprezintă

⁶⁸ „(1) EPPO este competent în ceea ce privește infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, care sunt prevăzute în Directiva (UE) 2017/1371, astfel cum a fost transpusă în dreptul intern, indiferent dacă același comportament infracțional ar putea fi încadrat ca un alt tip de infracțiune în temeiul dreptului național. În ceea ce privește infracțiunile menționate la articolul 3 alineatul (2) litera (d) din Directiva (UE) 2017/1371, astfel cum a fost transpusă în legislația națională, EPPO este competent numai atunci când acțiunile sau inacțiunile intenționate definite în dispoziția respectivă sunt legate de teritoriul a două sau mai multe state membre și implică un prejudiciu total de cel puțin 10 milioane EUR.

(2) EPPO este competent, de asemenea, în cazul infracțiunilor referitoare la participarea la o organizație criminală, astfel cum este definită în Decizia-cadru 2008/841/JAI, astfel cum a fost transpusă în dreptul intern, în cazul în care activitatea infracțională principală a unei astfel de organizații criminale este de a săvârși oricare dintre infracțiunile prevăzute la alineatul (1).

(3) EPPO este competent și cu privire la orice altă infracțiune care este legată în mod indisolubil de un comportament infracțional care intră în domeniul de aplicare al alineatului (1) de la prezentul articol. Competența cu privire la astfel de infracțiuni poate fi exercitată numai în conformitate cu articolul 25 alineatul (3).

(4) În orice caz, EPPO nu este competent pentru infracțiuni privind impozitele naționale directe, inclusiv infracțiuni legate în mod indisolubil de acestea, iar organizarea și funcționarea administrațiilor fiscale ale statelor membre nu sunt afectate de prezentul regulament”.

⁶⁹ Publicată în JO UE L 198 din 28.7.2017.

numărul statelor membre care participă la forma consolidată de cooperare. Dacă în aceste condiții va fi posibilă realizarea urmăririi penale și finalizarea cu succes a procesului în faza de judecată va rămâne de văzut.

În a doilea rând, preferința pentru directivă este relativ ușor de înțeles, în lumina cerințelor din art. 4 alin. (2) TUE și art. 67 alin. (1) TFUE, ce fac referire la necesitatea respectării identității naționale și, respectiv, a tradițiilor juridice ale statelor membre. Totuși, modalitatea aleasă ridică semne de întrebare privind respectarea standardelor impuse de tratatele fundamentale, inter alia, cu privire la nivelul înalt de securitate (art. 67 alin. (3) TFUE) sau protejarea eficientă a intereselor financiare ale Uniunii (art. 325 TFUE). Mai mult, lipsa unei definiții comune a infracțiunilor alocate în competența EPPO pune probleme referitoare la compatibilitatea cu principiile constituționale fundamentale ale Uniunii, în principal principiul legalității și cel al securității juridice, așa cum sunt ele reglementate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁷⁰

Cu toate aspectele problematice mai sus identificate și care, de altfel, au făcut obiectul multor discuții, Uniunea și-a asumat funcționarea EPPO în aceste condiții. Astfel, în principal, tot ceea ce înseamnă procedură, cooperare și aspecte de ordin administrativ vor fi guvernate de regulament, iar competența materială va ajunge indirect să fie dedusă din Directiva PIF, un instrument de armonizare a dreptului național al statelor membre prin stabilirea de **norme minime obligatorii**, ce trebuie transpus în dreptul intern⁷¹.

În forma actuală, competența materială a EPPO este limitată la infracțiunile din Directiva PIF, precum și la cele care prezintă un element de conexitate cu acestea, motiv pentru care analiza se va concentra, în ceea ce urmează, în mod distinct, pe fiecare dintre aceste ipoteze.

Precizăm însă că discuțiile inițiale și cele de pe parcursul legislativ al proiectului de regulament au vizat și posibila extindere a competenței EPPO la infracțiunile transnaționale de mare gravitate⁷². În acest sens, arătăm că deși **art. 86 alin. (1) TFUE**

⁷⁰ Pentru detalii, a se vedea, opiniile exprimate de K. Ligeti, A. Weyembergh și J.A.E. Vervaele în A. Weyembergh, C. Brière, *"Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)"*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2016, p. 23 (disponibil online la adresa [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf), ultima dată accesat la 13.09.2018).

⁷¹ De altfel partajul: drept material amplasat în cuprinsul unei directive, iar dreptul procesual și cooperarea într-un regulament pare să fie noua tendință. În acest sens, trimitem la 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, respectiv la Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de înghețare și de confiscare.

⁷² Pentru o prezentare a acestora, a se vedea, S. Gless, J.A.E. Vervaele, Editorial *"Law Should Govern: Aspiring General Principles for Transnational Criminal Justice"*, *Utrecht Law Review*, vol. 9, nr. 4, p. 1-10, respectiv M. Simonato, *"Directive 2014/42/EU and Non-Conviction Based Confiscation. A Step Forward on Asset Recovery?"*, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 6, nr. 2, 2015, p. 220.

precizează că EPPO poate fi înființat *“pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii”*, **alin. (4) al aceluiași articol permite extinderea competenței (“atribuțiilor”) EPPO la “combaterea criminalității grave de dimensiune transfrontalieră”. În ciuda amenințărilor actuale (terorism, trafic de imigranți, trafic de droguri și substanțe psihotrope, armament, substanțe toxice și explozive etc.), s-a preferat varianta „clasică”, tocmai pentru a evita aparența unui parchet supranațional cu competențe și atribuții extinse. O astfel de propunere ar fi creat și mai multă rezistență din partea statelor membre⁷³. Totuși, față de variantele inițiale se poate observa că alin. (3) al art. 22 din regulament extinde competența parțial la infracțiunile de crimă organizată, în măsura în care infracțiunea-program este una dintre cele reglementate de Directiva PIF.**

IV.1.2. Directiva PIF

Din perspectiva dispozițiilor acestei directive, prezintă interes pentru analiza noastră, **art. 3 și 4**. Fără a mai dezvolta subiectul, credem că prevederile actuale din Legea nr. 78/2000⁷⁴, alături de unele prevederi ale Codului Penal și Codului de Procedură Penală sunt suficiente în ceea ce privește transpunerea directivei în legea română și acoperă celelalte texte; în măsura în care o analiză ulterioară a acestora demonstrează unele minusuri, acestea se vor putea corecta cu ocazia adoptării legislației de transpunere a directivei⁷⁵.

Sub denumirea marginală de *„Infracțiuni privind fraudele care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii”*, titlul II al directivei cuprinde, printre altele, **art. 3**

⁷³ Pentru detalii, K. Ligeti, *“Approximation of substantive criminal law and the establishment of the EPPO”*, în F. Galli, A. Weyembergh (coord.), *“Approximation of substantive criminal law in the EU. The way forward”*, Ed. de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, 2013, p. 76; A. Weyembergh, C. Brière, op. cit., p. 22.

⁷⁴ Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, publicată în M. Of., Partea I, nr. 219 din 18.05.2000, cu modificările și completările ulterioare – incriminările faptelor împotriva intereselor financiare ale UE se regăsesc în secțiunea 4¹ a legii, articolele 18¹ – 18⁵.

⁷⁵ La acest moment, discuții ar putea fi în raport de dispozițiile art. 10 privind confiscarea în condițiile latenței legiuitorului în transpunerea Directivei 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. În fine, merită supus discuției dacă unele modificări în materia prescripției răspunderii penale corespund dezideratului combaterii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE, așa cum impune art. 12, respectiv cum Curtea de Justiție a Uniunii Europene a subliniat deja în cauzele Taricco I (C-105/14 din 8 septembrie 2015), respectiv Taricco bis (C-24/17 din 8 decembrie 2017). Facem referire la modificarea art. 154 Cp privind prevederea unor termene de prescripție mai reduse, respectiv a art. 155 Cp, prin revenirea la durata prescripției speciale, așa cum era reglementată anterior anului 2012. Precizăm că aceste modificări se regăsesc în Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și altor acte normative, trimisă spre promulgare Președintelui la 6 iulie 2018, asupra căreia s-a pronunțat ulterior Curtea Constituțională, constatând o pluralitate de motive de neconstituționalitate.

- „**Frauda care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii**”⁷⁶ , respectiv **art. 4**
– „**Alte infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii**”⁷⁷ .

⁷⁶ „(1) Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că **frauda care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii constituie o infracțiune atunci când este săvârșită cu intenție.**

(2) În sensul prezentei directive, sunt considerate **fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii următoarele:**

(a) în legătură cu cheltuielile care nu sunt aferente achizițiilor, orice acțiune sau inacțiune cu privire la:

(i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect deturnarea sau reținerea necuvenită de fonduri sau active de la bugetul Uniunii ori de la bugetele gestionate de Uniune sau în numele acesteia;

(ii) nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect; sau

(iii) utilizarea necorespunzătoare a unor astfel de fonduri sau active în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial;

(b) în legătură cu cheltuielile aferente achizițiilor, cel puțin dacă este săvârșită pentru a obține un profit ilegal pentru autor sau pentru altă persoană, prin cauzarea unei pierderi în ceea ce privește interesele financiare ale Uniunii, orice acțiune sau inacțiune cu privire la

(i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect deturnarea sau reținerea necuvenită de fonduri sau active de la bugetul Uniunii ori de la bugetele gestionate de Uniune sau în numele acesteia

(ii) nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect; sau

(iii) utilizarea necorespunzătoare a unor astfel de fonduri sau active în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial, care prejudiciază interesele financiare ale Uniunii;

(c) în legătură cu alte venituri decât cele obținute din propriile resurse de TVA menționate la litera (d), orice acțiune sau inacțiune cu privire la:

(i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete, având ca efect diminuarea ilegală a resurselor bugetului Uniunii sau ale bugetelor gestionate de Uniune ori în numele acesteia;

(ii) nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect; sau

(iii) utilizarea necorespunzătoare a unui beneficiu obținut în mod legal, având același efect;

(d) în ceea ce privește veniturile obținute din propriile resurse de TVA, orice acțiune sau inacțiune comisă în cadrul unor scheme frauduloase cu caracter transfrontalier în ceea ce privește:

(i) utilizarea sau prezentarea de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete privind TVA, având ca efect diminuarea resurselor bugetului Uniunii;

(ii) nedivulgarea de informații privind TVA, încălcându-se astfel o obligație specifică, având același efect; sau

(iii) prezentarea unor declarații corecte privind TVA pentru a masca în mod fraudulos neplata sau constituirea unor drepturi necuvenite la rambursări de TVA”.

⁷⁷ „(1) Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că spălarea banilor astfel cum este descrisă la articolului 1 alineatul (3) din Directiva (UE) 2015/849, în care sunt implicate bunuri provenite din săvârșirea unor infracțiuni reglementate de prezenta directivă, constituie infracțiune.

(2) Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că corupția pasivă și activă constituie infracțiuni atunci când sunt săvârșite cu intenție.

(a) În sensul prezentei directive, „**corupție pasivă**” înseamnă acțiunea unui funcționar public care, în mod direct sau printr-un intermediar, solicită sau primește avantaje de orice fel, pentru sine sau pentru o terță parte, ori acceptă o promisiune referitoare la un astfel de avantaj pentru a acționa sau a se abține de la a acționa în conformitate cu sarcinile sale sau în exercitarea atribuțiilor sale, într-un mod care prejudiciază sau este susceptibil să prejudicieze interesele financiare ale Uniunii.

(b) În sensul prezentei directive, „**corupție activă**” înseamnă acțiunea unei persoane care, în mod direct sau printr-un intermediar, promite, oferă sau acordă avantaje de orice fel unui funcționar public, pentru sine sau pentru o terță parte, pentru a acționa sau a se abține de la a acționa în conformitate cu sarcinile sale sau în exercitarea atribuțiilor sale, într-un mod care prejudiciază sau este susceptibil să prejudicieze interesele financiare ale Uniunii.

Ținând seama de modalitatea de formulare a dispozițiilor incidente, un prim aspect care trebuie analizat este dacă art. 22 din regulament trimite la dispozițiile art. 3 și 4 din directivă sau doar la art. 3. Elementul de echivoc rezultă din dispozițiile legale (care nu sunt imputabile traducerii, ele fiind regăsite și în varianta în limba engleză și franceză). Astfel, art. 22 alin. (1) din regulament face referire la „*infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, care sunt prevăzute în Directiva (UE) 2017/1371*”. Prin urmare, nu sunt nominalizate anumite articole de lege, fiind utilizată însă sintagma „*infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii*”. Titlurile marginale ale infracțiunilor prevăzute la art. 3 și art. 4 din Directiva PIF fac trimitere la alte noțiuni, după cum am arătat mai sus.

Prin urmare, nu există o corespondență perfectă a terminologiei între textul regulamentului și dispozițiile în materie din directivă. Fără a fi preocupată în mod deosebit de aceste aspecte, deși ele au fost sesizate, literatura de specialitate care a analizat proiectul regulamentului și traseul său legislativ, în paralel cu cel al directivei,

(3) *Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că deturnarea de fonduri constituie infracțiune, atunci când este săvârșită cu intenție.*

În sensul prezentei directive, „deturnare de fonduri” înseamnă acțiunea unui funcționar public căruia îi este încredințată în mod direct sau indirect gestionarea de fonduri sau de active, în sensul angajării sau plății fondurilor ori al însușirii sau utilizării activelor contrar scopului preconizat în orice mod care prejudiciază interesele financiare ale Uniunii.

(4) *În sensul prezentei directive, „funcționar public” înseamnă:*

(a) funcționar al Uniunii sau funcționar național, inclusiv orice funcționar național al altui stat membru și orice funcționar național al unei țări terțe;

(i) funcționar al Uniunii sau funcționar național, inclusiv orice funcționar național al altui stat membru și orice funcționar național al unei țări terțe;

- este funcționar sau alt agent angajat de Uniune în temeiul unui contract, în înțelesul Statutului funcționarilor și Regimului aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii Europene prevăzute de Regulamentul (CEE, Euratom, CECA) nr. 259/68 al Consiliului (denumit în continuare „Statutul funcționarilor”); sau

- este detașată la Uniune de către un stat membru sau de către orice organism public sau privat, care îndeplinește atribuții echivalente celor îndeplinite de funcționari sau de alți agenți ai Uniunii.

Fără a aduce atingere dispozițiilor referitoare la privilegiile și imunități din Protocoalele nr. 3 și nr. 7, membrii instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, instituite în conformitate cu tratatele, precum și personalul acestora sunt asimilați funcționarilor Uniunii, în măsura în care nu li se aplică Statutul funcționarilor;

(ii) „funcționar național” este înțeles prin trimitere la definiția „funcționarului” sau a unui „funcționar public” din dreptul intern al statului membru sau a țării terțe în care își îndeplinește funcțiile.

Cu toate acestea, în cazul procedurilor care implică un funcționar național al unui stat membru sau un funcționar național al unei țări terțe și sunt inițiate de un alt stat membru, acesta din urmă nu este obligat să aplice definiția „funcționarului național” decât în măsura în care definiția respectivă este compatibilă cu dreptul intern.

Termenul de „funcționar național” include orice persoană care deține o funcție executivă, administrativă sau judecătorească la nivel național, regional sau local. Orice persoană care deține o funcție legislativă la nivel național, regional sau local este asimilată unui funcționar național;

(b) orice altă persoană căreia i s-a încredințat și exercită o funcție de serviciu public care implică gestionarea intereselor financiare ale Uniunii în state membre sau în țări terțe sau luarea de decizii referitoare la acestea”.

a ajuns la concluzia că art. 22 din regulament trimite la ambele texte din cuprinsul directivei⁷⁸.

Această concluzie se impune din analiza art. 5 din directivă, care tratează împreună infracțiunile menționate, precum și din art. 22 alin. (2) și (3) din regulament, care extinde competența EPPO la grupul infracțional organizat și respectiv la infracțiunile conexe, conturându-se astfel o abordare unitară și extensivă asupra tuturor infracțiunilor care privesc direct sau indirect protejarea intereselor financiare ale Uniunii. În fine, un alt argument în același sens reiese din soluția contrară, pentru că „dislocarea” competenței între EPPO și parchetele naționale în cazul infracțiunilor reglementate de art. 3 și respectiv de art. 4 ar conduce la crearea unor conflicte de competență greu de soluționat.

În acest caz suntem în prezența infracțiunilor care, într-o formă sau alta, protejează direct (art. 3 din directivă) sau indirect (art. 4 din directivă) interesele financiare ale Uniunii. Așa cum reiese și din art. 16 al directivei, o mare parte a normelor de incriminare nu prezintă elemente de noutate, ele regăsindu-se într-o formă modificată și restrânsă în Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene din 26 iulie 1995⁷⁹, respectiv în Protocoalele la aceasta din 27 septembrie 1996⁸⁰ din 29 noiembrie 1996⁸¹ și din 19 iunie 1997⁸² (instrumente înlocuite de prezenta directivă în ceea ce privește statele membre care au obligații în temeiul acesteia, începând cu 6 iulie 2019).

Cea mai mare parte a acestor incriminări este deja-regăsită în sistemul juridic românesc: în afara dispozițiilor generale în materia corupției din Codul penal, în primul rând, facem referire la dispozițiile art. 18¹ – 18⁵ din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție⁸³. De asemenea, infracțiunile la care face referire art. 4 din Directivă (spălarea banilor, corupția pasivă, corupția activă, deturnarea de fonduri) precum și noțiunea de funcționar public sunt deja acoperite de legislația română. Competența EPPO pentru acestea decurge, după cum am stabilit, și din art. 4 per se, prin interpretarea conjugată a ambelor instrumente normative (regulamentul și directiva), dar ar putea rezulta și doar din caracterul lor conex infracțiunilor de la art. 3. În prezent, atât infracțiunile de la art. 18¹-18³ din Legea nr. 78/2000, cât și infracțiunile de luare, dare de mită, dacă sunt săvârșite în condițiile OUG nr. 43/2002 sau dacă sunt în legătură cu infracțiunile împotriva

⁷⁸ A se vedea, V. Mitsilegas, F. Giuffrida, „Raising the bar? Thoughts on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office”, CEPS Policy Insights, nr. 2017/39, 30 november 2017, p. 13.

⁷⁹ JO C 316, 27.11.1995, p. 48.

⁸⁰ JO C 313, 23.10.1996, p. 1.

⁸¹ JO C 151, 20.5.1997, p. 1.

⁸² JO C 221, 19.7.1997, p. 11.

⁸³ În acest sens, a se vedea, G.D. Matei, L. Dragne, „Parchetul European – element de noutate și controversă în construcția europeană”, Dreptul, nr. 1/2014, p. 198 și urm.

intereselor financiare ale UE, precum și spălarea banilor și deturnarea de fonduri, dacă sunt conexe unor infracțiuni de corupție sau PIF se regăsesc actualmente în competența exclusivă a DNA, conform art. 13 alin. (2) din O.U.G. nr. 43/2002. În momentul în care EPPO își va exercita competența cu privire la aceste infracțiuni, după cum vom vedea la art. 25 din regulament, există posibilitatea ca, în funcție de anumite criterii de limitare, EPPO să trebuiască să se consulte cu autoritățile naționale competente dacă va prelua sau nu o anumită cauză. Prin urmare, primind dosarul, PED va trebui să facă o dublă analiză: prima: îndeplinește cauza condițiile de competență prevăzute de art. 22 și 25 din regulament? Și a doua: care e procurorul român competent cu care se va consulta pentru stabilirea competenței sau căruia îi va trimite dosarul în cazul în care EPPO nu își exercită competența, și anume DNA sau alt parchet?

Raportat la problema competenței materiale a EPPO din perspectiva prevederilor Directivei PIF, trebuie prezentată **ipoteza fraudei privind TVA**, reglementată de art. 3 alin. (2) lit. (d) din directivă. Conform art. 22 alin. (1) teza finală din regulament, în cazul acestor infracțiuni, „EPPO este competent numai atunci când acțiunile sau inacțiunile intenționate definite în dispoziția respectivă sunt legate de teritoriul a două sau mai multe state membre și implică un prejudiciu total de cel puțin 10 milioane EU”. În esență, discutăm de fraudă de tip carusel sau *missing trader*.

Cu alte cuvinte, doar în cazul celor trei conduite alternative regăsite la art. 3 alin. (2) lit. (d) (i) – (iii) din directivă, asumarea competenței de către EPPO este consecutivă îndeplinirii cumulative a două condiții:

- conduita materială (acțiunile sau inacțiunile) este legată de teritoriul a două sau mai multe state, respectiv
- prejudiciul total este de minim 10 milioane EUR.

În acest context, reamintim că includerea fraudei TVA intracomunitare în sfera de competență a EPPO a reprezentat „mărul discordiei” în procesul legislativ al adoptării regulamentului, forma finală fiind mai degrabă rezultatul unui compromis politic, care demonstrează reticența statelor membre de a pierde controlul asupra investigării fraudelor privind TVA⁸⁴. În al doilea rând, îndeplinirea primei condiții trebuie raportată inclusiv la comentariul nostru privind art. 23 din Regulament, legat de competența teritorială a EPPO și trimiterea la teoria ubicuității, așa cum este ea reglementată la ora actuală în majoritatea statelor membre. Astfel, condiția va fi îndeplinită dacă acțiunea are loc pe teritoriul unui stat, iar rezultatul (prejudiciul) se produce pe teritoriul altui stat. Din perspectiva ultimei condiții, arătăm că prejudiciul total cumulat trebuie să depășească pragul minim, ceea ce înseamnă că în cazul producerii mai multor prejudicii

⁸⁴Totul inclusiv pe fondul semnalelor puternice date de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza Taricco, conform cărora fraudă la TVA ține de Convenția adoptată în cadrul fostului pilon III, pe care directiva o înlocuiește. A se vedea, pentru detalii, V. Mitsilegas, F. Giuffrida, op. cit., p. 12-15.

pe teritoriul mai multor state membre, acestea se vor aduna în vederea verificării atingerii pragului, în măsura în care fapta este unică, chiar în formă continuată.

Infrafracțiunile privind fraudă TVA sunt în principiu acoperite de infrafracțiunile de evaziune fiscală prevăzute de art. 8 și 9 din Legea nr. 241/2005. Din punct de vedere al competenței de urmărire penală, însă, constatăm că aceste infrafracțiuni nu intră în prezent în competența DNA, cu excepția situației în care sunt conexe unor infrafracțiuni de competența DNA. Prin urmare, în activitatea de stabilire a competenței sale, EPPO va trebui să se consulte cu parchetul de pe lângă tribunalul sau judecătoria competentă teritorial. Pe de altă parte, având în vedere condițiile foarte restrictive în care EPPO devine competent pentru fraudă la TVA ne face să credem că nu vor fi foarte multe cauze în care acesta să desfășoare investigații în România.

IV.1.3. Grupul infracțional organizat

Art. 22 alin. (2) din regulament prevede că suntem în prezența unei extinderi exprese a competenței EPPO în măsura în care cel puțin una dintre infrafracțiunile din programul grupului infracțional organizat atrage competența EPPO.

Totuși, pentru putea opera „*extinderea*” de competență este necesar să se stabilească faptul că infrafracțiunea-program principală a „*organizației criminale*” este una dintre cele reglementate de art. 22 alin. (1) din regulament, raportat la art. 3 și 4 din directivă. Nu există la acest moment **niciun indiciu despre cum se va stabili caracterul de „activitate infracțională principală” în cazul unui grup infracțional organizat** care comite, de exemplu, mai multe infrafracțiuni de mare gravitate, printre care și una sau unele de la art. 22 alin. (1) din regulament.

Singurul element suplimentar pe marginea acestei ipoteze se regăsește în preambulul regulamentului, para. (57), unde se arată că noțiunea de „*infracțiuni legate de participarea la o organizație criminală ar trebui să facă obiectul definiției prevăzute în dreptul intern în conformitate cu Decizia-cadru 2008/841/JAI a Consiliului*”⁸⁵ (aspect clarificat în dreptul intern prin definiția de la **art. 367 Cp**⁸⁶), respectiv se oferă

⁸⁵ Decizia-cadru 2008/841/JAI a Consiliului din 24 octombrie 2008 privind lupta împotriva crimei organizate, publicată în JO UE L 30 din 11.11.2008.

⁸⁶ **Art. 367 Cp: „Constituirea unui grup infracțional organizat**

(1) Inițierea sau constituirea unui grup infracțional organizat, aderarea sau sprijinirea, sub orice formă, a unui astfel de grup se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

(2) Când infracțiunea care intră în scopul grupului infracțional organizat este sancționată de lege cu pedeapsa detențiunii pe viață sau cu închisoarea mai mare de 10 ani, pedeapsa este închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

(3) Dacă faptele prevăzute în alin. (1) și alin. (2) au fost urmate de săvârșirea unei infracțiuni, se aplică regulile privind concursul de infracțiuni.

(4) Nu se pedepsesc persoanele care au comis faptele prevăzute în alin. (1) și alin. (2), dacă denunță autorităților grupul infracțional organizat, înainte ca acesta să fi fost descoperit și să se fi început săvârșirea vreuneia dintre infracțiunile care intră în scopul grupului.

un exemplu considerat suficient pentru asumarea competenței EPPO, și anume, „calitatea de membru sau organizarea și conducerea unei astfel de organizații criminale”.

IV.1.4. - Ipoteza infracțiunilor „legate în mod indisolubil”

Conform art. 22 alin. (3) din regulament, „EPPO este competent și cu privire la orice altă infracțiune care este legată în mod indisolubil de un comportament infracțional care intră în domeniul de aplicare al alineatului (1) de la prezentul articol. Competența cu privire la astfel de infracțiuni poate fi exercitată numai în conformitate cu articolul 25 alineatul (3)”.

Formularea din cuprinsul textului nu este una comună dreptului penal sau procesual penal, iar la o primă vedere ar părea că suntem în prezența unei traduceri nefericite. În realitate, legătura indisolubilă din varianta în limba română reprezintă o traducere relativ apropiată a sintagmelor „*inextricably linked*” (varianta engleză) ori „*indissociablement liée*” (varianta franceză). Analizând conținutul acestui alineat, în literatura de specialitate se utilizează o altă terminologie, și anume, „*ancillary offences*”, ceea ce într-o traducere mai apropiată de sensul original ar fi „*infracțiuni auxiliare*”. De altfel, în varianta inițială din 2013, proiectul Regulamentului EPPO folosea această sintagmă „*ancillary offences*”, care însă a suscitat, la rândul său, discuții și nemulțumiri în rândul reprezentanților statelor membre participante la diferite dezbateri pe tema parchetului european, sub aspectul lipsei sale de claritate. Discuțiile s-au purtat pentru a defini, pe cât posibil, limitele competenței pentru aceste infracțiuni, pentru a evita ca, printr-o minimă incidență a unei infracțiuni PIF, procurorul european să preia o anchetă care are în principal relevanță națională, care vizează în principal infracțiuni de altă natură. Este discutabil dacă legiuitorul european a reușit sau nu această delimitare. Delimitarea se găsește în art. 25, foarte complicat stabilită.

În preambulul regulamentului, noțiunea este reglementată distinct în cuprinsul para. (54) și (56). Teza finală a para. (54), în contextul principiului non bis in idem, prevede că „noțiunea «infracțiuni legate în mod indisolubil» ar trebui să fie înțeleasă ținând seama de jurisprudența relevantă care, pentru aplicarea principiului non bis in idem, reține drept criteriu relevant faptele materiale identice (sau faptele care sunt în mod substanțial identice), înțeles în sensul existenței unui set de circumstanțe concrete care sunt legate în mod indisolubil între ele în spațiu și timp” (cu alte cuvinte, ar fi vorba

(5) Dacă persoana care a săvârșit una dintre faptele prevăzute în alin. (1)-(3) înlesnește, în cursul urmăririi penale, aflarea adevărului și tragerea la răspundere penală a unuia sau mai multor membri ai unui grup infracțional organizat, limitele speciale ale pedepsei se reduc la jumătate.

(6) Prin grup infracțional organizat se înțelege grupul structurat, format din trei sau mai multe persoane, constituit pentru o anumită perioadă de timp și pentru a acționa în mod coordonat în scopul comiterii uneia sau mai multor infracțiuni”.

despre o conexitate spațială și temporală, pe care legea noastră penală nu o prevede în mod expres). Totuși, din perspectiva competenței, prezintă relevanță dispozițiile para. (56) din preambul, de unde reiese că infracțiunea legată în mod indisolubil de un comportament infracțional, de la art. 22 alin. (1) din regulament, este una **accesorie**, fiind numai **instrumentală** în raport cu infracțiunea care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii. Acest lucru este valabil în special în cazurile în care infracțiunea accesorie a fost săvârșită cu **scopul principal de a crea condițiile pentru** săvârșirea infracțiunii care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, cum ar fi o infracțiune care **urmărește strict asigurarea mijloacelor materiale sau legale** pentru săvârșirea infracțiunii care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii sau pentru garantarea profitului sau a produselor infracțiunii.

Suntem indubitabil în prezența unei extinderi a competenței EPPO la infracțiuni care nu se regăsesc în dispozițiile art. 22 alin. (1) din regulament, dar a căror cercetare de către EPPO împreună cu infracțiunea principală este necesară pentru derularea în bune condiții a procesului⁸⁷. Pentru a face o paralelă cu legea română procesual penală, am putea pune problema tănuirii, favorizării sau nedenunțării, dar și a cazurilor de reunire (fosta conexitate), în situația concursului de conexitate, fie etiologică sau con secvențială (art. 63 alin. (1) Cpp raportat la art. 43 alin. (2) lit. a) sau c), art. 44 alin. (3) Cpp).

În sprijinul acestui demers, arătăm că în varianta inițială a propunerii de regulament din 2013, competența acum analizată era subsecventă îndeplinirii condiției privind buna desfășurare a justiției⁸⁸, similar cazului de reunire de la art. 43 alin. (2) lit. c) Cpp. Această condiție a fost ulterior înlăturată, fiind adăugată însă o limitare, și anume faptul că, pentru astfel de infracțiuni, competența va putea fi exercitată numai în conformitate cu art. 25 alin. (3) din regulament. Vom supune atenției aceste prevederi cu ocazia analizei art. 25, amintind în acest punct doar că modificarea este una nefericită și care va pune serioase probleme în practică în raport de stabilirea competenței.

⁸⁷ În același sens, V. Mitsilegas, F. Giuffrida, op. cit., p. 13, autorii arătând însă că textul a fost mult criticat pe parcursul adoptării regulamentului, fiind văzut ca o încercare de erodare a suveranității naționale a statelor membre, permițând ca EPPO să aibă competență în afara cadrului infracțiunilor din Directiva PIF.

⁸⁸ Pentru detalii, a se vedea, The EPPO's competence for ancillary offences, în A. Weyembergh, C. Brière, op. cit., p. 25.

IV.1.5. - Limitări exprese ale competenței materiale

Art. 22 alin. (4) din regulament prevede în mod expres că EPPO nu este competent în privința infracțiunilor privind impozitele naționale directe, inclusiv a celor legate în mod indisolubil de acestea, iar organizarea și funcționarea administrațiilor fiscale ale statelor membre nu sunt afectate de prezentul regulament.

Textul poate părea superfluu, în condițiile în care dispozițiile art. 22 alin. (1) – (3) din regulament precizează de o manieră exhaustivă competența EPPO. Se pune însă **problema raportului dintre dispozițiile alin. (3) și cele ale alin. (4), în măsura în care o infracțiune privind impozitele naționale directe este „indisolubil legată” de o infracțiune de la alin. (1).** Astfel, am fi simultan în prezența extinderii de competență de la art. 22 alin. (3), dar și a excepției de la alin. (4). Credem că soluția va consta în aplicarea art. 25 alin. (3), care va tranșa raportul dintre cele două texte aparent în conflict. Având însă în vedere că extinderea competenței pentru astfel de infracțiuni „auxiliare” (conexe) a fost greu acceptată în cursul negocierilor asupra regulamentului, este foarte probabil ca în acele cazuri ce ar putea apărea în practică, unde o astfel de infracțiune ar fi una privind impozitele naționale directe, EPPO **să nu își exercite competența**. Rămâne însă de văzut cum se va face, în practică, disocierea de competențe atunci când o infracțiune de evaziune fiscală legată de impozitul pe venit sau pe profit este indisolubil legată de o infracțiune privind TVA intracomunitar. Va fi necesară negocierea între autoritățile naționale și EPPO, cel mai probabil.

IV.1.6. – Exercițarea competenței EPPO

Problematica este reglementată de art. 25 din regulament, intitulat „*Exercițarea competenței EPPO*”⁸⁹.

⁸⁹ „(1) EPPO își exercită competența fie prin începerea unei investigații în temeiul articolului 26, fie prin adoptarea deciziei de a-și folosi dreptul de evocare în temeiul articolului 27. În cazul în care EPPO decide să își exercite competența, autoritățile naționale competente nu își exercită propria competență cu privire la același comportament infracțional.

(2) În cazul în care o infracțiune care intră în domeniul de aplicare al articolului 22 a cauzat sau riscă să cauzeze intereselor financiare ale Uniunii un prejudiciu inferior sumei de 10 000 EUR, EPPO își poate exercita competența numai în situația în care:

(a) cazul are repercusiuni la nivelul Uniunii, ceea ce impune desfășurarea investigației de către EPPO; sau

(b) funcționari sau alți agenți ai Uniunii sau membri ai instituțiilor Uniunii ar putea fi suspectați de săvârșirea infracțiunii.

EPPO se consultă, atunci când este cazul, cu autoritățile naționale competente sau cu organele competente ale Uniunii pentru a stabili dacă sunt îndeplinite criteriile stabilite la literele (a) și (b) de la primul paragraf.

(3) EPPO nu își exercită competența cu privire la nicio infracțiune care intră în domeniul de aplicare al articolului 22 și, după consultarea cu autoritățile naționale competente, transmite cauza acestora din urmă, fără întârziere, în conformitate cu articolul 34, în cazul în care:

(a) pedeapsa maximă prevăzută în dreptul intern pentru o infracțiune care intră în domeniul de aplicare al articolului 22 alineatul (1) este egală cu pedeapsa maximă pentru o infracțiune legată în mod indisolubil, după cum se prevede la articolul 22 alineatul (3), sau mai puțin severă decât aceasta, cu

Remarcăm faptul că art. 25 din regulament instituie mai multe limitări ale exercitării competenței Parchetului European. Așa cum vom arăta în continuare, analizând fiecare ipoteză în parte, mecanismul propus în forma finală a regulamentului, ar fi trebuit să genereze concluzii previzibile în acest domeniu. De fapt, **paradigma** aleasă se dovedește a fi deosebit de **complexă, obscură, echivocă și denotă intenția de reducere sau limitare a competenței materiale a EPPO prin instituirea unor condiții indirecte suplimentare**⁹⁰. Pe de altă parte, soluția aleasă denotă și temerea exprimată de Statele Membre în momentul negocierii asupra textului regulamentului, de a nu lăsa prea mult din suveranitatea lor în favoarea unui organism supranațional, european, Așa s-a ajuns la stabilirea unui mecanism complex de limitare a competenței EPPO printr-o serie de condiții suplimentare și excepții, dar o limitare care, vom vedea, este într-o continuă mișcare. Competența EPPO devine o materie difuză, o țință mișcătoare, aflată în permanentă negociere cu autoritățile statelor membre și chiar într-o posibilă redefinire la nivelul organului său de conducere.

Sub rezerva întrunirii tuturor condițiilor privind competența materială și teritorială, EPPO își va exercita efectiv competența în temeiul art. 26 (începerea investigației), respectiv prin exercitarea dreptului de evocare (art. 27). Detalii asupra celor două modalități puse la dispoziția EPPO pentru demararea procesului vor fi furnizate ulterior, pe parcursul acestui studiu, în capitolul dedicat investigațiilor EPPO.

Se poate observa că alin. (1) al art. 25 din regulament este relativ gol de conținut, pentru că exercitarea competenței per se este discutabil dacă ar fi avut nevoie de o reglementare distinctă, aceasta decurgând din modul în care EPPO demarează efectiv propria investigație. În realitate, textul funcționează ca un „chapeau”, având rolul de

excepția situației în care aceasta din urmă a fost instrumentală pentru săvârșirea infracțiunii care intră în domeniul de aplicare al articolului 22 alineatul (1); sau

(b) există un motiv să se creadă că prejudiciul cauzat sau care este probabil să fie cauzat intereselor financiare ale Uniunii prin săvârșirea unei infracțiuni astfel cum se menționează la articolul 22 nu depășește prejudiciul cauzat sau care este probabil să fie cauzat unei alte victime.

Litera (b) de la primul paragraf de la prezentul alineat nu se aplică infracțiunilor menționate la articolul 3 alineatul (2) literele (a), (b) și (d) din Directiva (UE) 2017/1371, astfel cum a fost transpusă în dreptul intern.

(4) EPPO poate, cu acordul autorităților naționale competente, să își exercite competența pentru infracțiuni menționate la articolul 22 în cazurile care, altfel, ar fi excluse ca urmare a aplicării alineatului (3) litera (b) de la prezentul articol, dacă se constată că EPPO este mai bine poziționat pentru a investiga sau a urmări penal.

(5) EPPO informează autoritățile naționale competente, fără întârzieri nejustificate, cu privire la orice decizie de a-și exercita competența sau de a se abține de la exercitarea acesteia.

(6) În caz de dezacord între EPPO și autoritățile naționale de urmărire penală în ceea ce privește întrebarea dacă comportamentul infracțional intră în domeniul de aplicare al articolului 22 alineatul (2) sau (3) sau al articolului 25 alineatul (2) sau (3), autoritățile naționale competente să decidă asupra atribuirii competențelor în ceea ce privește urmărirea penală la nivel național decid cine urmează să dețină competența pentru investigarea cazului. Statele membre specifică autoritatea națională care va decide cu privire la atribuirea competențelor”.

⁹⁰ Pentru o opinie similară, analizând o formă intermediară (la acel moment) a propunerii de regulament, a se vedea, A. Weyembergh, C. Brière, op. cit., p. 26-27.

introducere formală, pentru a putea fi apoi dezvoltate **ipotezele de limitare a exercitării competenței**.

Aceste ipoteze contrazic chiar preambulul regulamentului, care la para. (58) precizează, cu titlu de principiu: „*Competența EPPO în ceea ce privește infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii ar trebui, ca regulă generală, să aibă prioritate în fața cererilor naționale în materie de competență, astfel încât să poată asigura coerența și coordonarea investigărilor și urmărilor penale la nivelul Uniunii. În privința infracțiunilor menționate, cu excepția cazului în care sunt necesare măsuri urgente, autoritățile statelor membre ar trebui să se abțină de la a acționa până când EPPO decide dacă să efectueze o investigație*”.

a.) Limitarea în funcție de cuantumul prejudiciului

Plecând de la premisa existenței competenței materiale, dar din dorința de a nu aglomera EPPO cu cauze de complexitate mică, art. 25 alin. (2) stabilește **un prag valoric minimal al prejudiciului de 10 000 EUR**. În lipsa acestui prejudiciu minimal, EPPO nu își va exercita competența (deși ea formal există conform art. 22-23 din regulament), cauza rămânând să fie instrumentată de autoritățile competente ale statelor membre.

Prin excepție, EPPO va putea să își exercite competența chiar în cazul unui prejudiciu sub pragul minimal, în două ipoteze (alternative) expres prevăzute.

Primul caz implică **existența repercusiunilor la nivelul Uniunii**, impunând desfășurarea investigației de către EPPO. Conform para. (59) din preambul, „*s-ar putea considera că un anumit caz are repercusiuni la nivelul Uniunii, printre altele, atunci când o infracțiune are un caracter și o amploare transnațională, atunci când o infracțiune implică o organizație criminală sau atunci când tipul specific al infracțiunii ar putea reprezenta o amenințare gravă la adresa intereselor financiare ale Uniunii sau a reputației instituțiilor Uniunii și a încrederii cetățenilor Uniunii*”.

Definiția propune trei criterii alternative: caracterul transnațional al infracțiunii, incidența unui grup infracțional organizat, respectiv situația în care infracțiunea ar putea constitui o „*amenințare gravă la adresa intereselor financiare ale Uniunii sau a reputației instituțiilor Uniunii și a încrederii cetățenilor Uniunii*”. Dacă primele două criterii sunt relativ clare⁹¹ (deși rămâne în discuție cine, când și cum va putea stabili caracterul transnațional sau incidența unei asocieri infracționale, pentru că discutăm de un moment incipient al dosarului, când se pune problema dacă se poate exercita competența), **stabilirea existenței unei amenințări grave la adresa intereselor financiare sau a reputației Uniunii și a încrederii cetățenilor Uniunii pune serioase**

⁹¹ Infracțiunea transnațională a fost definită în doctrină ca fiind cea care implică mai multe jurisdicții, fără însă a fi infracțiuni de drept internațional – a se vedea, S. Gless, J.A.E. Vervaele, op. cit., p. 1-10. Implicarea organizației criminale va fi stabilită prin raportare la Decizia-cadru 2008/841/JAI a Consiliului din 24 octombrie 2008 privind lupta împotriva crimei organizate (la noi, prin raportare la dispozițiile art. 367 Cp) – a se vedea în acest sens, para. (57) din preambul.

semne de întrebare din perspectiva clarității. Legat de prima teză, discutăm despre un prejudiciu sub pragul minim de 10 000 EUR, dar totuși ar putea exista o amenințare gravă la adresa intereselor financiare ale Uniunii; legat de ultima teză – lezarea reputației Uniunii ori a încrederii cetățenilor ei – observăm că sunt folosiți termeni extrem de echivoci, subiectivi și noțiuni generale, care pot suporta interpretări și abordări diferite („reputație”, „încredere”).

În al doilea caz, ipoteza este aceea în care sunt suspecțați de comiterea infracțiunii funcționari, agenți ai Uniunii sau membrii ai instituțiilor acesteia. În această situație, discutăm despre **o competență personală indirectă**, care, prin excepție, permite asumarea competenței de către EPPO, în ciuda prejudiciului sub pragul minim, în considerarea implicării funcționarilor sau agenților Uniunii, fapt care generează, firesc, un interes mai mare al organului UE de investigare și o prioritate a acestuia față de autoritățile naționale altminteri competente.

În sfârșit, teza finală a alin. (2) prevede că în ambele cazuri, EPPO se va consulta cu autoritățile naționale competente sau cu organele competente ale Uniunii pentru a stabili dacă sunt îndeplinite criteriile. Din modul în care este formulat textul ”EPPO se consultă, atunci când este cazul, cu autoritățile naționale competente” putem înțelege însă că nu există o obligație de consultare, ci o facultate a EPPO. **Nu este clar care vor fi organele competente ale Uniunii** cu care se poate consulta EPPO, pentru că o astfel de consultare nu se rezumă doar la verificarea statutului persoanei suspectate, caz în care acestea ar putea fi reprezentate de instituția, organul, agenția Uniunii, angajatoare a celui suspectat de comiterea infracțiunii, ci poate implica și alte aspecte, care să depășească simpla verificare *ratione personae*.

Ca un ultim element, subliniem că, sub rezerva îndeplinirii condițiilor de excepție prevăzute într-unul dintre cele două cazuri alternative (sau în ambele), EPPO are **facultatea** de a-și exercita competența. *Per a contrario*, chiar și în situațiile de excepție există posibilitatea ca ancheta să rămână la nivelul organelor de urmărire penală dintr-un stat membru competent.

Este interesant că, în situația în care autoritățile competente ale statului membru inițiază o investigație care are legătură cu infracțiunile menționate în prezentul regulament, ele sunt obligate să informeze EPPO atât în cazul în care consideră că EPPO ar putea fi competent, cât și în situația în care consideră că EPPO nu ar putea fi competent. Pare paradoxală această regulă, dar, având în vedere că, după cum vom vedea, competența ce va fi exercitată de EPPO are limite difuze, ar fi foarte greu, spre imposibil pentru autoritățile naționale competente să ”ghicească” ce cauze va dori EPPO să evoce. Și atunci regulamentul le obligă să informeze EPPO, practic, cu privire la orice infracțiune prevăzută la art. 22. În plus, chiar și atunci când valoarea prejudiciului nu este cunoscută din momentul sesizării, pentru a putea aprecia asupra incidenței art. 25, autoritățile naționale vor informa EPPO, care va decide.

În momentul în care EPPO a decis să își exercite competența, autoritățile statului membru ”nu își exercită propria competență” – astfel cum se exprimă regulamentul. Ce înseamnă asta din punctul de vedere al procedurii române (cum se încheie dosarul, etc.), vom vedea la capitolul privind urmărirea penală.

b.) Limitarea competenței. Mecanismul complex de verificare a legislației interne.

O altă limitare indirectă a competenței este reglementată la **art. 25 alin. (3)** din regulamentul, aceasta fiind considerată în doctrină că va funcționa în cazul infracțiunilor auxiliare sau conexe. De altfel, **art. 22 alin. (3)**, deja analizat, trimite la acest text de lege pentru a permite exercitarea competenței.

Sunt prevăzute două ipoteze alternative când EPPO nu își va exercita competența (deși sunt întrunite condițiile art. 22 și 23 din regulamentul), ci va transmite cauza organelor competente.

Primul caz presupune o verificare între **pedeapsa maximă** prevăzută în dreptul intern pentru o infracțiune care intră în domeniul de aplicare al art. 22 alin. (1) și pedeapsa maximă pentru o infracțiune legată în mod indisolubil, după cum se prevede la art. 22 alin. (3). Practic, vom compara maximul special **al infracțiunii principale cu cele auxiliare/conexe**, iar dacă infracțiunea principală este sancționată la fel sau mai puțin sever decât cea auxiliară, competența va aparține autorităților naționale.

Sistemul actual de limitare a competenței EPPO prin „**măsurarea**” **ponderii** infracțiunii PIF în raport de infracțiunea auxiliară va implica un mecanism complex, chiar dacă „*aritmetica*” cifrelor ar putea sugera mai multă previzibilitate. Considerăm că forma inițială propusă, ce implica criteriul bunei înfăptuiri a justiției (întocmai ca în cazul de reunire reglementat de legea română procesual penală) avea șanse mai mari de a conduce la rezultate superioare. În fine, din propunerea inițială a Comisiei a fost eliminată prevederea conform căreia EPPO și autoritățile naționale pot consulta inclusiv Eurojust în caz de diferend. Toate aceste elemente ar putea face ca tensiunile dintre EPPO și autoritățile naționale să fie greu de conciliat.

Trecând de simpla verificare aritmetică a maximului special al pedepsei, prin excepție, se prevede că EPPO va avea competență și în cazul în care **infracțiunea auxiliară a fost „instrumentală”** pentru săvârșirea infracțiunii principale. Stabilirea caracterului de infracțiune „*instrumentală*” se va face conform para. (56) din preambul, desemnând ipoteza în care această faptă a fost „*(...) săvârșită cu scopul principal de a crea condițiile pentru săvârșirea infracțiunii care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, cum ar fi o infracțiune care urmărește strict asigurarea mijloacelor materiale sau legale pentru săvârșirea infracțiunii care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii sau pentru garantarea profitului sau a produselor infracțiunii*”⁹².

⁹² Dispoziții în același sens se găsesc și în preambul, la para. (55) și (56).

Concret, în cazul în care avem o infracțiune de schimbare a destinației fondurilor UE prevăzută de art. 182 din legea nr. 78/2000, în concurs cu o infracțiune de fals intelectual, ambele pedepsite cu închisoarea de la 1 la 5 ani, întrucât considerăm falsul o infracțiune ”indisolubil legată”, dar instrumentală, accesorie primei, EPPO va fi competent să efectueze urmărirea penală pentru ambele infracțiuni.

Al doilea caz limitează competența EPPO în cazul în care **prejudiciul cauzat** intereselor financiare ale Uniunii prin săvârșirea unei infracțiuni de la art. 22 nu depășește prejudiciul cauzat ori probabil a fi cauzat **unei alte victime**. Situația avută în vedere de legiuitorul european este cea a faptelor care produc consecințe atât față de bugetul european, cât și față de bugetul național.

Din nou, este introdus un mecanism complex și echivoc, ce implică o verificare comparativă a prejudiciului produs bugetului Uniunii și, respectiv, unei alte victime, foarte probabil un stat membru (prin localizarea prejudiciului în bugetul acestuia). Va fi greu de stabilit, într-un moment incipient al investigației, quantumul probabil al prejudiciilor produse, pentru a fi comparate. Teza finală prevede că această excepție nu se aplică infracțiunilor menționate la articolul 3 alineatul (2) literele (a), (b) și (d) din directivă. *Per a contrario*, în acest caz competența va fi exercitată de EPPO, indiferent de rezultatul comparării prejudiciilor⁹³.

c.) Exercițarea competenței determinată de o mai bună poziționare a EPPO

Ca o excepție de la limitarea competenței, pentru cazul distinct prevăzut la **art. 25 alin. (3) lit. b)** din regulament (quantumul **prejudiciului produs victimei** depășește sau este egal cu cel produs Uniunii), alin. (4) stipulează că, sub rezerva obținerii acordului autorităților naționale competente, EPPO va putea să își exercite competența.

Condiția necesară este o mai bună „*poziționare pentru a investiga sau a urmări penal*”, fără a se preciza criterii sau explicații. Acestea sunt însă detaliate, mai degrabă exemplificativ, de para. (60) din preambul care arată că „(...) EPPO este mai bine poziționat, printre altele, atunci când ar fi mai eficace să i se permită EPPO să desfășoare investigarea și urmărirea penală a infracțiunii respective ca urmare a caracterului transnațional și a amplitudinii sale, atunci când infracțiunea implică o organizație criminală sau atunci când tipul specific al infracțiunii ar putea reprezenta o amenințare gravă la adresa intereselor financiare ale Uniunii sau a reputației instituțiilor Uniunii și încrederii cetățenilor Uniunii”. Observăm că sunt aceleași criterii

⁹³ Parlamentul European a subliniat necesitatea înlăturării cu titlu general a acestei limitări (la acel moment extinsă la toate infracțiunile prevăzute de art. 22 din regulament (fostul art. 17 din propunere) – a se vedea, European Parliament Resolution of 5 October 2016 on the European Public Prosecutor's Office and Eurojust (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0376+0+DOC+XML+V0//EN>), accesat ultima dată la 13.09.2018.

din cazul infracțiunii care produce repercusiuni la nivelul Uniunii, astfel că toate explicațiile acolo aduse își păstrează relevanța *eadem ratio*.

Și preambulul insistă asupra condiției necesității existenței acordului *autorităților naționale competente*, iar din formularea textului reiese că în cazul în care au fost cauzate daune mai multor victime, este necesar acordul tuturor statelor membre.

Într-un astfel de caz, EPPO ar trebui să fie în măsură să își exercite competența cu acordul *autorităților naționale competente* ale statului membru sau ale statelor membre, atunci când au fost cauzate daune altei (altor) victime. **Legea română va trebui să precizeze în toate cazurile în care regulamentul face referire la "autoritățile naționale competente" care vor fi aceste autorități în cazul României**, după cum vom arăta mai jos.

Conform alin.(5), EPPO are obligația să informeze autoritățile naționale competente, fără întârzieri nejustificate, cu privire la deciziile luate privind exercitarea competenței sau abținerea de la aceasta.

La para. (61) din preambul există prevederi din perspectiva autorităților naționale, arătându-se că „*în cazul în care o autoritate judiciară sau de aplicare a legii dintr-un stat membru inițiază o investigație cu privire la o infracțiune și consideră că EPPO nu și-ar putea exercita competența, respectiva autoritate informează EPPO cu privire la acest lucru, pentru a-i permite să aprecieze dacă ar trebui să își exercite competența*”.

Alin.(6) al art. 25 reglementează procedura de urmat **în caz de dezacord între EPPO și autoritățile naționale de urmărire penală**. Dezacordul pare să fie restricționat la „*întrebarea dacă comportamentul infracțional intră în domeniul de aplicare al articolului 22 alineatul (2) sau (3) sau al articolului 25 alineatul (2) sau (3)*”. Se prevede că autoritățile naționale care au competența, potrivit dreptului intern, „*(...) să decidă asupra atribuirii competențelor în ceea ce privește urmărirea penală la nivel național decid cine urmează să dețină competența pentru investigarea cazului. Statele membre specifică autoritatea națională care va decide cu privire la atribuirea competențelor*”.

La para. (62) din preambul, textul este mai clar redactat, arătându-se că „*în caz de dezacord asupra aspectelor de exercitare a competenței, autoritățile naționale competente ar trebui să decidă asupra atribuirii competenței. Noțiunea de autorități naționale competente ar trebui să fie înțeleasă drept orice autorități judiciare care au competența de a decide cu privire la atribuirea competenței în conformitate cu dreptul intern*”.

Pe marginea acestor aspecte, **România va trebui să desemneze autoritatea națională competentă**. În opinia noastră, aceasta poate fi reprezentată doar de **procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție**, acesta soluționând conflictele de competență între autoritățile naționale, parchete, în faza de urmărire penală. Soluția propusă apare cu atât mai naturală cu cât, având în

vedere competența materială a DNA asupra majorității infracțiunilor care intră în noțiunea de PIF, eventualele conflicte de competență (dezacordurile asupra exercitării competenței, așa cum le denumește regulamentul) se vor produce cel mai adesea implicând practic o componentă organizațională a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

d) Decizia Colegiului EPPO de a emite orientări generale cu scopul de a-și restrânge competența la infracțiuni cu prejudicii peste 100.000 euro

EPPO mai are o posibilitate de a-și regla competența în așa fel încât să se asigure că investighează numai cauze cu adevărat relevante pentru interesele financiare ale UE și nu se încarcă cu cauze mărunte. Astfel, conform art. 27 alin. 8, în funcție de gravitatea infracțiunii și de complexitatea procedurilor, într-un caz particular, Colegiul EPPO poate emite orientări generale care să permită PED să decidă independent și operativ să nu evoce cazul și drept consecință acesta să fie instrumentat de procurorul național. Aceasta este o formă de discreționalitate a PED în aprecierea preluării unui caz sau nu, în mod independent, fără a fi nevoie să consulte autoritățile naționale și fără a mai cere aprobarea Camerei Permanente sau PE.

Neajunsurile acestui mecanism sunt date în principal de imposibilitatea de a cunoaște în orice moment care sunt limitele competenței proprii și, implicit, care sunt resursele umane și materiale necesare a fi alocate, de exemplu, în cazul DNA, pentru soluționarea dosarelor privind fondurile europene care nu vor intra în competența EPPO.

e) Problema actelor de urmărire penală efectuate de procurorul necompetent

O altă problemă care se poate ridica în practică ca urmare a acestui mecanism complex de stabilire a competenței materiale a EPPO este următoarea. Care va fi consecința juridică a aprecierii greșite de către procurorul român a propriei competențe. Putem să ne gândim la următoarea situație: procurorul român, sesizat cu o infracțiune PIF al cărei prejudiciu estimat inițial este sub 10.000 euro, apreciază ca este competent și efectuează acte de urmărire penală. Ulterior se demonstrează că prejudiciul depășește 10.000 euro. Aceeași situație poate apărea și în legătură cu alte criterii de demarcare a competenței EPPO, nu doar cel valoric. Ce se întâmplă cu actele de urmărire penală îndeplinite de procurorul român? Vor fi ele anulate de judecătorul de cameră preliminară? Cu siguranță că apărarea va exploata orice posibilitate de a interpreta legea în această manieră, argumentând că, în acest fel, interesele suspectului / inculpatului au fost vătămate.

Este adevărat că regulamentul prevede un mecanism care să împiedice ajungerea la această situație și anume obligația pe care procurorul sau celelalte autorități

competente naționale o au, conform art. 24 din regulament, de a informa fără întârziere EPPO cu privire la orice cauză privind infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE cu care sunt sesizați, indiferent dacă, la momentul sesizării, rezultă sau nu suficiente elemente care să determine competența EPPO. Cu toate acestea, deși art. 24 precizează că obligația de informare trebuie exercitată ”fără întârziere”, regulamentul nu precizează un termen, iar momentul în care autoritățile naționale dobândesc suficiente elemente pentru a realiza că fapta cu care sunt sesizați poate fi de competența EPPO poate diferi de la caz la caz, astfel încât se poate considera că modul de respectare a acestei obligații de informare ține mai mult de cooperarea loială între autoritățile naționale și cea europeană, decât de aplicare unei sancțiuni procedurale pentru nerespectarea competenței.

În cursul discuțiilor purtate cu ocazia redactării acestui studiu, au fost exprimate de către unii judecători și procurori opinii în sensul că nerespectarea dispozițiilor din regulament privind competența materială a EPPO determină nulitatea absolută a actelor de urmărire penală efectuate de procurorul român, așa cum ar determina-o nerespectarea unor dispoziții exprese din dreptul românesc cu privire la competența organului de urmărire penală, conform art. 281 alin. 1 lit. b) Cod procedură penală, așa cum a fost interpretat prin Decizia nr. 302/2017 a Curții Constituționale. De exemplu, efectuarea de acte de urmărire penală de către un procuror din cadrul Direcției de Combatere a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism într-un dosar de corupție sau privind infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE, aflate în competența Direcției Naționale Anticorupție, ar atrage nulitatea actelor.

Într-o altă opinie, divizarea competențelor între procurorul european și procurorul național nu este atât de strictă și absolută precum este cea din dreptul român. După cum am văzut în analiza din acest capitol, modul de stabilire a competenței în cazul infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE se bazează destul de mult pe aprecierea, pe analiza de la caz la caz efectuată la nivelul EPPO în funcție de criterii diverse și, parte din ele, nu foarte clar determinate. Spre deosebire, legea română preferă criteriul ”obiective”, sancționabile procedural, care să poată fi întotdeauna apreciate de instanță și nu lăsate la aprecierea procurorului sau a organului de cercetare penală. În cazul relației EPPO cu procurorul național, putem vorbi mai degrabă de **competențe partajate**, decât de o competență materială distinctă, sancționabilă procedural. O cauză PIF în care prejudiciul este de 11.000 euro poate fi evocată de EPPO, pentru a desfășura urmărirea penală, dar la fel de bine poate fi instrumentată de procurorul român, dacă în baza orientărilor primite de la Colegiul EPPO, conform art. 27 alin. (8), PED apreciază că fapta nu este atât de importantă sub aspectul consecințelor produse asupra bugetului sau imaginii UE. Aprecierea și decizia în acest caz aparține EPPO, iar intervenția instanței române care ar decide că un act al procurorului român ar fi nul absolut ar putea intra în contradicție cu decizia EPPO de a nu evoca acel caz. Dacă am interpreta altfel, ar însemna că instanța română ar putea înlătura ca afectate de nulitate absolută și actele

de urmărire penală efectuate de EPPO cu încălcarea dispozițiilor din regulamentul care îi atribuie, **de principiu**, competența procurorului român de a efectua urmărirea penală într-o cauză în care prejudiciul este sub 10.000 euro, dacă, de exemplu, instanța apreciază, în contradicție cu PED, că respectiva cauză nu are repercusiuni asupra UE.

Secțiunea IV.2. - Competența teritorială și personală

Competența teritorială și personală este reglementată de art. 23 din Regulamentul EPPO⁹⁴.

Acest articol trebuie coroborat în special cu art. 26 alin. (4) – repartizarea competențelor în cadrul EPPO, 27 alin. (6) – dreptul de evocare și art. 34 - trimiterea cazurilor către autoritățile naționale și transferarea procedurilor către acestea.

Litera (a) a art. 23 din regulamentul se referă la competența teritorială, în timp ce lit. (b) și (c) țin, mai degrabă, de competența după calitatea persoanei. Se vorbește chiar despre o competență teritorială europeană, anunțată prin „*Corpus Juris*”⁹⁵.

Cu privire la competența teritorială, Regulamentul EPPO prevede că infracțiunile menționate la art. 22 vor putea fi investigate de EPPO, în primul rând, dacă au fost săvârșite integral sau parțial pe teritoriul unuia sau mai multor state membre (art. 23 lit. (a) din regulamentul). Prevederea reprezintă o aplicație a competenței teritoriale pentru infracțiunile săvârșite în tot sau în parte pe teritoriul unui stat, care se regăsește în mai multe legislații naționale (de ex. art. 41 alin. (1)-(2) Cpp român, art. 382 Cpp francez în materie de delict etc.).

Pentru ca EPPO să fie competent, o infracțiune dintre cele menționate la art. 22 poate fi comisă:

- integral pe teritoriul unui stat membru⁹⁶ ;

⁹⁴ „EPPO este competent pentru infracțiunile menționate la articolul 22, în cazul în care aceste infracțiuni:

(a) au fost săvârșite integral sau parțial pe teritoriul unuia sau mai multor state membre;

(b) au fost săvârșite de către un resortisant al unui stat membru, cu condiția ca un stat membru să aibă jurisdicție în privința unor astfel de infracțiuni atunci când sunt săvârșite în afara teritoriului său, sau

(c) au fost săvârșite în afara teritoriilor prevăzute la litera (a) de o persoană care face obiectul Statutului funcționarilor sau Regimului aplicabil în momentul săvârșirii infracțiunii, cu condiția ca un stat membru să aibă jurisdicție în privința unor astfel de infracțiuni atunci când sunt săvârșite în afara teritoriului său”.

⁹⁵ A se vedea A. Lazăr, „Procurorul European – retrospectiva cercetării științifice premergătoare propunerilor Comisiei Europene”, Revista Pro Lege nr. 4/2016, p. 23.

⁹⁶ Potrivit art. 2 alin. (1) din Regulamentul EPPO, „stat membru” înseamnă, cu excepția cazurilor în care se indică altfel, în special în cuprinsul capitolului VIII, „un stat membru care participă la forma de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea EPPO, astfel cum este considerată a fi autorizată în temeiul articolului 86 alineatul (1) al treilea paragraf din TFUE, sau în urma unei decizii adoptate în conformitate cu articolul 331 alineatul (1) al doilea sau al treilea paragraf din TFUE”.

- parțial pe teritoriul unui stat membru și parțial pe teritoriul altui/altor stat(e) membre (ex. în special în cazul infracțiunii prevăzute de art. 3 alineatul (2) litera (d) din Directiva (UE) 2017/1371);
- parțial pe teritoriul unui stat membru (sau al mai multor state membre) și parțial și pe teritoriul unui alt stat, din afara Uniunii Europene.

În legătură cu infracțiunile comise integral sau parțial pe teritoriul unui stat membru, o problemă importantă care se pune în legătură cu aplicarea acestei reguli, în special în ultima situație, se referă la înțelesul sintagmei „săvârșite integral sau parțial” pe un anumit teritoriu. Putem distinge următoarele ipoteze:

- în cazul infracțiunii continuate, când o parte din actele materiale sunt comise într-un stat membru, iar celelalte – pe teritoriul altor state: într-o astfel de situație, EPPO va fi competent, așa cum rezultă din chiar formularea textului din regulament, care înglobează criteriul ubicuității legii penale, recunoscut în mai multe state europene (ex. art. 8 alin. (4) Cp, art. 113-5 Cp francez – cu anumite nuanțări)⁹⁷;
- în cazul în care complicele/instigatorul acționează pe teritoriul unui stat membru, dar autorul acționează pe teritoriul altui stat (care nu este membru): competența aparține EPPO pentru complice și ar trebui să aparțină acestuia și pentru autor, având în vedere criteriul ubicuității, care determină aplicarea legii penale (române, de exemplu), ceea ce ar trebui să determine și aplicarea legii procesual penale corespunzătoare (în acest caz, și a regulamentului). Ar fi, într-adevăr, cel puțin discutabil ca, deși autorul să poată fi cercetat potrivit legii penale române și de către organele de cercetare penale române, să nu poată fi cercetat de EPPO. Cu toate acestea, formularea folosită (infracțiune „săvârșită integral sau parțial” pe un anumit teritoriu), care face trimitere doar la elementul material și care nu este atât de cuprinzătoare ca aceea folosită, de exemplu, în art. 8 alin. (4) Cp român, poate ridica probleme de interpretare. De asemenea, pot apărea probleme având în vedere că, așa cum arătam, criteriul ubicuității este nuanțat în alte sisteme de drept (ex. art. 113-5 Cp francez, care solicită atât dubla incriminare cât și condamnarea autorului pentru cercetarea complicelui);
- în cazul în care elementul material este săvârșit în integralitate în afara unui stat membru, dar rezultatul se produce într-un stat membru: competența ar trebui să aparțină EPPO, cu aceleași precizări ca în situația anterioară (cazul participăției penale).

⁹⁷ A se vedea, pentru opinia potrivit căreia numeroase legislații consacră teoria/criteriul ubicuității, F. Streteanu, D. Nițu, „Drept penal. Partea generală”, Vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2014 p. 173 (autorii oferă exemplul Codului penal francez sau german). A se vedea, de asemenea, C-tin. Mitrache, C. Mitrache, „Drept penal român. Partea generală”, Editura Universul Juridic, București, p. 104.

În privința infracțiunilor comise integral pe teritoriul altor state, în afara celor membre ale cooperării consolidate ce stă la baza Regulamentului (UE) nr. 2017/1939, competența EPPO va putea fi atrasă numai în temeiul lit. (b) sau (c) ale art. 23 din regulament.

Competența după calitatea persoanei în funcție de cetățenie.

Potrivit art. 23 lit. (b) din regulament, EPPO va fi de asemenea competent din punct de vedere teritorial pentru infracțiunile ce intră în competența sa materială dacă au fost comise de un resortisant al unui stat membru, cu condiția ca un stat membru să aibă jurisdicție în privința unor astfel de infracțiuni atunci când sunt săvârșite în afara teritoriului său. Rezultă că, într-o astfel de situație, infracțiunile au fost comise în afara teritoriului unui stat membru (în caz contrar competența revenind EPPO potrivit art. 23 lit. (a)). Se instituie, prin acest alineat, o primă regulă privind competența după calitatea persoanei.

De asemenea, subliniem intenția Consiliului de extindere a competenței EPPO cât mai mult din punct de vedere spațial, întrucât, așa cum se prevede în preambulul regulamentului, „*EPPO ar trebui să își exercite competența cât mai extins posibil, astfel încât investigațiile și urmărirea sale penale să se poată extinde la infracțiuni comise în afara teritoriului statelor membre*”⁹⁸.

Noțiunea de „jurisdicție”.

Cu privire la textul art. 23 lit. (b), în primul rând, se remarcă folosirea nefericită a termenului „*jurisdicție*” pentru a desemna aplicarea legii penale a unui stat membru într-o astfel de situație. Termenul provine, cel mai probabil, din traducerea sintagmei folosite în limba engleză („*provided that a Member State has jurisdiction*”), deși ca reper pentru versiunea în limba română a regulamentului ar fi fost cu siguranță preferabilă exprimarea din limba franceză („*pour autant qu’un État membre soit compétent à l’égard de ces infractions*”)⁹⁹.

Aplicații ale principiului personalității legii penale.

Dincolo de aceste aspecte, este evident că textul din regulament face trimitere la principiul personalității legii penale. De exemplu, dacă un cetățean român comite o infracțiune prevăzută la art. 22, în afara României, EPPO va fi competent, potrivit principiului personalității legii penale române, în măsura în care:

⁹⁸ Conform para. (64) din preambulul Regulamentului EPPO.

⁹⁹ A se vedea variantele în limba engleză și respectiv franceză ale textului Regulamentului (UE) nr. 2017/1939, ce se găsesc la adresele <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=RO>, respectiv <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=RO>, accesate ultima data la 1 octombrie 2018. Varianta în limba franceză conține textul mult mai exact: „*câtă vreme un stat membru este competent cu privire la aceste infracțiuni*”.

- pedeapsa prevăzută de legea română pentru infracțiunea comisă este detențiunea pe viață ori închisoarea mai mare de 10 ani (art. 9 alin. (1) Cp) – în absența transpunerii Directivei (UE) nr. 2017/1371, este greu de precizat dacă legea penală română va putea fi aplicabilă în temeiul acestui articol; având totuși în vedere pedepsele minime stabilite de directivă, precum și cele prevăzute de Legea nr. 78/2000 ca urmare a Convenției privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, care depășesc 10 ani atunci când unele dintre faptele incriminate au produs consecințe deosebit de grave, este de așteptat ca actul de transpunere să prevadă de asemenea pedepse peste 10 ani în unele astfel de situații;
- deși pedeapsa este mai mică, fapta este prevăzută ca infracțiune și de legea penală a țării unde a fost săvârșită ori dacă a fost comisă într-un loc care nu este supus jurisdicției niciunui stat (art. 9 alin. (2) Cp).

Desigur, competența EPPO în exemplul de mai sus va putea fi atrasă și dacă un stat membru, altul decât România, ar putea cerceta infracțiunea comisă într-o astfel de situație de un cetățean român.

Condiții prealabile pentru exercitarea competenței EPPO.

Tot cu privire la lit. (b) a art. 23 din regulament, se pune problema în ce măsură vor fi aplicabile dispozițiile art. 9 alin. (3) Cp, potrivit cărora, atunci când legea penală română se aplică în temeiul principiului personalității, punerea în mișcare a acțiunii penale se face cu **autorizarea prealabilă a procurorului general** al parchetului de pe lângă curtea de apel în a cărei rază teritorială se află parchetul mai întâi sesizat sau, după caz, a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Având în vedere că atragerea „jurisdicției” statului român într-o astfel de situație implică, pe lângă îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 9 alin. (1) sau (2) Cp, și autorizarea prealabilă prevăzută de alin. (3) al aceluiași articol, **ar rezulta că această din urmă condiție trebuie de asemenea îndeplinită.**

Săvârșirea infracțiunii de către persoana juridică.

În fine, se pune problema dacă EPPO poate fi competent în temeiul acestui articol atunci când fapta a fost comisă nu de o persoană fizică, ci de o persoană juridică. Avem în vedere faptul că formularea textului pare a fi defectuoasă, folosindu-se noțiunea de „*resortisant*”, acesta fiind de altfel singurul loc în care termenul este menționat în regulament. De asemenea, în versiunea în limba engleză se folosește termenul „*national*”, iar în limba franceză, cea de „*ressortissant*”, fără corespondent în alte articole din regulament.

Din această perspectivă, ar fi fost poate preferabilă noțiunea de „*persoană*”, definită la art. 1 alin. (2) din regulament, care include atât persoana fizică, dar și persoana juridică. În absența folosirii unui astfel de termen, deși probabil nu aceasta a fost intenția

celor care au redactat textul regulamentului, având în vedere că interpretarea legii penale sau procesual penale nu poate fi făcută în mod extensiv, rezultă că EPPO nu ar fi competent în temeiul art. 23 lit. (b) din regulament în cazul în care infracțiunea ar fi comisă de o persoană juridică, deși, paradoxal, legea penală română ar fi aplicabilă în temeiul art. 9 Cp, iar autoritățile naționale române ar fi competente pentru cercetarea respectivei infracțiuni.

Competența după calitatea persoanei în funcție de incidența Regulamentului nr. 31/CEE, 11/CEEA.

Potrivit art. 23 lit. (c) din regulament, EPPO este de asemenea competent pentru infracțiunile menționate la art. 22 dacă „*au fost săvârșite în afara teritoriilor prevăzute la litera (a) de o persoană care face obiectul Statutului funcționarilor sau Regimului aplicabil în momentul săvârșirii infracțiunii, cu condiția ca un stat membru să aibă jurisdicție în privința unor astfel de infracțiuni atunci când sunt săvârșite în afara teritoriului său*”.

Se observă, în primul rând, că traducerea în limba română este din nou defectuoasă, făcându-se vorbire (în acest articol și în alte locuri) despre „*Statutul funcționarilor sau Regimul aplicabil*”. Referirea trebuie înțeleasă prin raportare la para. (114) din preambulul regulamentului, care folosește sintagma „*Statutul funcționarilor și Regimul aplicabil celorlalți agenți de a încheia contracte de muncă (denumit în continuare „Statutul funcționarilor și Regimul aplicabil”)*” adică Regulamentul nr. 31/CEE, 11/CEEA al Consiliului de stabilire a statutului funcționarilor și a regimului aplicabil celorlalți agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Europene a Energiei Atomice¹⁰⁰.

Stabilind o altă regulă de competență după calitatea persoanei, acest alineat conduce așadar la atragerea competenței EPPO în situația în care vreuna din infracțiunile prevăzute la art. 22 este comisă în afara teritoriilor statelor membre, de către o persoană care, indiferent de cetățenie, face obiectul Statutului aprobat prin Regulamentul nr. 31/CEE, 11/CEEA. În situația în care o astfel de persoană se bucură de imunitate, potrivit dreptului Uniunii Europene, vor deveni incidente dispozițiile art. 29 alin. (2) din regulament („*Ridicarea privilegiilor sau imunităților*”).

¹⁰⁰ Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community., publicat în JO UE nr. 45 din 14.6.1962, în limba engleză la adresa [http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/85416/95638/F-756523485/EEU-85416\(EN\).pdf](http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/85416/95638/F-756523485/EEU-85416(EN).pdf), accesată ultima dată la 1 octombrie 2018.

Secțiunea IV.3. – Denunțarea, înregistrarea și verificarea informațiilor ca parte a exercitării competenței EPPO

Un prim text normativ subsumat acestei problematici este cel al art. 24 din Regulamentul EPPO, intitulat „*Denunțarea, înregistrarea și verificarea informațiilor*”¹⁰¹.

Obligația de denunțare.

Art. 24 alin. (1) instituie o obligație de denunțare, conform traducerii în limba română (en. ”report”, fr. „signaler”). Pentru rigoare, având în vedere și prevederile

¹⁰¹ „(1) Instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii și autoritățile din statele membre competente în temeiul dreptului național aplicabil denunță fără întârziere la EPPO orice comportament infracțional pentru care acesta ar putea să își exercite competența în conformitate cu articolul 22, articolul 25 alineatele (2) și (3).

(2) În cazul în care o autoritate judiciară sau de aplicare a legii dintr-un stat membru inițiază o investigație privind o infracțiune pentru care EPPO ar putea să își exercite competența în conformitate cu articolul 22, articolul 25 alineatele (2) și (3) sau în cazul în care, în orice moment de la începerea unei investigații, pentru o autoritate judiciară competentă sau o autoritate de aplicare a legii dintr-un stat membru reiese că investigația se referă la o astfel de infracțiune, autoritatea respectivă informează fără întârziere EPPO, astfel încât acesta din urmă să poată decide dacă își exercită dreptul de evocare în conformitate cu articolul 27.

(3) În cazul în care o autoritate judiciară sau de asigurare a respectării legii dintr-un stat membru inițiază o investigație cu privire la o infracțiune, astfel cum este definită la articolul 22 și consideră că EPPO ar putea, în conformitate cu articolul 25 alineatul (3), să nu își exercite competența, aceasta informează EPPO cu privire la acest lucru.

(4) Denunțul conține, cel puțin, o descriere a faptelor, inclusiv o evaluare a prejudiciului cauzat sau care riscă să fie cauzat, eventuala încadrare juridică și orice informație disponibilă cu privire la potențialele victime, persoanele suspectate și alte persoane implicate.

(5) EPPO este, de asemenea, informat, în conformitate cu alineatele (1) și (2) ale prezentului articol, despre cazurile în care nu este posibilă o evaluare pentru a stabili dacă criteriile de la articolul 25 alineatul (2) sunt îndeplinite.

(6) Informațiile furnizate EPPO sunt înregistrate și verificate în conformitate cu regulamentul său intern de procedură. Verificarea evaluează dacă, pe baza informațiilor furnizate în conformitate cu alineatele (1) și (2), există motive pentru a începe o investigație sau a exercita dreptul de evocare.

(7) În cazul în care, în urma verificării, EPPO decide că nu există motive pentru a începe o investigație în conformitate cu articolul 26 sau pentru a-și exercita dreptul de evocare în conformitate cu articolul 27, motivele se consemnează în sistemul de gestionare a cazurilor.

EPPO informează autoritatea care a denunțat un comportament infracțional în conformitate cu alineatul (1) sau (2), precum și victimele infracțiunii și, dacă se prevede astfel de către dreptul intern, alte persoane care au denunțat comportamentul infracțional.

(8) În cazul în care se aduce la cunoștința EPPO că este posibil să se fi săvârșit o infracțiune în afara sferei de competență a EPPO, acesta informează fără întârziere autoritățile naționale competente și transmite acestora toate probele relevante.

(9) În cazuri specifice, EPPO poate solicita alte informații relevante instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, precum și autorităților din statele membre. Informațiile solicitate pot viza încălcări care au cauzat intereselor financiare ale Uniunii alte prejudicii decât cele care intră în sfera de competență a EPPO în conformitate cu articolul 25 alineatul (2).

(10) EPPO poate solicita alte informații pentru a permite colegiului, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2), să emită orientări generale privind interpretarea obligației de a informa EPPO cu privire la cazurile care intră în domeniul de aplicare al articolului 25 alineatul (2)”.

para.(48) - (53) din preambul, ar fi fost poate preferabilă noțiunea de „informare” sau, eventual, cea de „sesizare”.

Obligația prevăzută la art. 24 alin. (1) din regulament revine tuturor instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene (de ex. OLAF), precum și autorităților din statele membre competente, în temeiul dreptului național aplicabil. Astfel, sunt ținute să respecte această obligație: DLAF, autoritățile de management a programelor prin care se gestionează fondurile europene etc.

Obligația vizează „*orice comportament infracțional pentru care acesta (nn. - EPPO) ar putea să își exercite competența în conformitate cu articolul 22, articolul 25 alineatele (2) și (3).*” Având în vedere formularea largă a textului, care se referă la „*comportament infracțional*” (en. „*criminal conduct*”, fr. „*comportement délictueux*”), rezultă că denunțul va trebui făcut chiar dacă există indicii privind prescripția, de exemplu, ori altă cauză care ar putea ar putea împiedica punerea în mișcare sau exercitarea acțiunii penale.

Denunțul trebuie efectuat fără întârziere, adică de îndată ce entitățile competente au informații cu privire la săvârșirea unei infracțiuni ce intră în competența EPPO. Regulamentul nu prevede totuși o sancțiune pentru nerespectarea obligației de a denunța sau pentru denunțul efectuat cu întârziere. În acest sens, potrivit para. (52) din preambul, **autoritățile statelor membre ar trebui să instituie un sistem care să garanteze că informațiile sunt raportate către EPPO cât de curând posibil.** Rămâne la latitudinea statelor membre să decidă dacă înființează un sistem direct sau centralizat. Nu există, până în prezent, discuții privind înființarea unui astfel de sistem în România.

Cu toate că alin. (1) al art. 24 este formulat destul de sumar, acesta trebuie interpretat prin coroborare cu para. (48) - (53) din preambul. De exemplu, potrivit para. (50), informatorii „*pot aduce informații noi în atenția EPPO, oferind, astfel, asistență în activitatea sa de a investiga, de a urmări penal și de a trimite în judecată autorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Cu toate acestea, informarea poate fi descurajată de teama represaliilor. În scopul de a facilita depistarea infracțiunilor care intră în sfera de competență a EPPO, statele membre sunt încurajate să furnizeze, în conformitate cu legislația națională, proceduri eficiente pentru a permite raportarea unor posibile infracțiuni care țin de competența EPPO și să asigure protecția persoanelor care denunță astfel de infracțiuni împotriva represaliilor și în special împotriva acțiunilor nefavorabile sau discriminatorii la locul de muncă. EPPO ar trebui să elaboreze propriile norme interne, dacă este necesar*” (subl. ns.)”.

Sub acest aspect ar fi câteva observații de formulat. Paragraful preambular 50 folosește noțiunile de „informator”, respectiv de „persoane care denunță astfel de infracțiuni”. În primul rând, trebuie să observăm că traducerea în limba română nu este cea mai fericită în acest caz, putând crea confuzii. În versiunea în limba engleză se folosește termenul de „whistleblower”, termen destul de greu de tradus în altă limbă,

dar care și-a găsit consacrară lingvistico-juridică în română ca ”*avertizor de integritate*”. Prin urmare, regulamentul nu face trimitere la noțiunea de ”*informator*” în sens polițienesc al cuvântului, nici la cea de denunțator cu care operează dreptul penal. Persoanele care intră în categoria avertizorilor de integritate, respectiv ”*whistleblowers*” sunt acele persoane care dezvăluie / denunță / raportează actele de încălcare a legii pe care le întâlnesc în mediul lor de lucru, nelegalități de natură să dăuneze interesului public. Ei se bucură de măsuri de protecție reglementate printr-o serie de convenții și alte instrumente juridice internaționale¹⁰².

Protecția conferită avertizorilor de integritate se referă în general la apărarea lor contra unor eventualele efecte negative la locul de muncă, de exemplu prin inițierea nejustificată a unor proceduri disciplinare ori aplicarea de sancțiuni, concedierea nejustificată etc. În legislația română, acestea sunt prevăzute în *Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii*. În cazurile grave, în cazurile în care sesizările acestora sunt de natură a le pune în pericol viața, integritatea corporală sau libertatea, ca urmare a deținerii de către aceștia a unor informații ori date cu privire la săvârșirea unor infracțiuni de corupție sau privind infracțiuni împotriva intereselor financiare ale UE, pe care le-au furnizat sau au fost de acord să le furnizeze organelor judiciare, conform legii române, avertizorilor li se pot aplica măsurile prevăzute în *Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor*.

Prin urmare, considerăm că legea română asigură suficiente măsuri de protecție pentru avertizorii de integritate.

În vederea respectării obligației prevăzute la art. 24 alin. (1), atunci când este identificată o suspiciune de infracțiune în limitele competenței lor, „*autoritățile naționale ale statelor membre, precum și toate instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii ar trebui să urmeze procedurile de raportare existente și să instituie mecanisme eficiente pentru evaluarea preliminară a acuzațiilor raportate acestora*” (para. (51) din preambul).

Precizăm că denunțul adresat EPPO în temeiul art. 24 alin. (1) reprezintă executarea obligației de sesizare a organelor judiciare, care revine anumitor categorii de persoane (în temeiul art. 267 Cp sau art. 291 Cpp etc.), nefiind necesară și sesizarea organelor de urmărire penală naționale.

În ipoteza art. 24 alin. (1), devin incidente prevederile art. 25 alin. (1), potrivit cărora EPPO poate deschide o investigație, precum și ale art. 26 alin. (2), privind informarea autorității naționale care a efectuat denunțul.

¹⁰² Recomandarea CM al Consiliului Europei nr. (2014)7 privind protecția avertizorilor de integritate <https://rm.coe.int/16807096c7> ; art. 33 din Convenția ONU împotriva Corupției ratificată prin Legea nr. 365/2004; Propunerea de Directivă privind protecția avertizorilor de integritate în cadrul UE http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400

Așa cum rezultă și din para. (49) din preambul, EPPO poate primi sau culege informații și din alte surse, precum persoanele private.

Obligația de informare (pentru investigații aflate în curs).

Potrivit art. 24 alin. (2) și (3) din regulament, autoritățile judiciare care inițiază investigații în statele membre trebuie să sesizeze EPPO atât referitor la infracțiunile cu privire la care acesta ar putea fi competent, cât și la cele cu privire la care EPPO ar putea să nu își exercite competența. Informarea adresată EPPO trebuie efectuată, și în această situație, fără întârziere, astfel încât acesta din urmă să poată decide dacă își exercită dreptul de evocare în conformitate cu articolul 27.

Infracțiuni cu privire la care EPPO ar putea fi competent.

Art. 24 alin. (2) se referă la situația în care sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții pentru ca obligația de informare să ia naștere:

a) Inițierea sau existența unei investigații. Prima situație în care intervine obligația de informare este aceea în care o autoritate judiciară sau de aplicare a legii dintr-un stat membru inițiază o investigație (en. *"initiates an investigation in respect of a criminal offence"*, fr. *„ouvre une enquête concernant une infraction pénale"*). Legea română operează cu noțiunile de începere a urmăririi penale *in rem* (dispune începerea urmăririi penale cu privire la faptă) și începerea urmăririi penale *in personam* (dispune efectuarea în continuare a urmăririi penale față de o persoană, care dobândește calitatea de suspect).

Obligația de informare există încă de la începerea urmăririi penale *in rem*, nefiind necesară dispunerea efectuării în continuare a urmăririi penale sau punerea în mișcare a acțiunii penale. Însă, pentru informarea EPPO, este necesară începerea urmăririi penale; altfel spus, **dacă procurorul este sesizat** de către o persoană cu privire la săvârșirea unei infracțiuni pentru care EPPO ar putea fi competent, **este necesară mai întâi începerea urmăririi penale** și abia ulterior se realizează (fără întârziere, însă) informarea adresată EPPO. Oricum, având în vedere prevederile art. 305 alin. (1) Cpp, începerea urmăririi penale se dispune de îndată ce actul de sesizare îndeplinește condițiile prevăzute de lege. O discuție s-ar putea ivi în situația în care organul de urmărire penală, examinând sesizarea, constată că ea nu îndeplinește condițiile de formă prevăzute de lege ori descrierea faptei este incompletă ori neclară, și, conform **art. 294 alin. 2** Cpp, o restituie pe cale administrativă petiționarului, cu indicarea elementelor care lipsesc. În funcție de modul de aplicare al acestei dispoziții procedurale ar putea apărea divergențe între procurorul național și EPPO cu privire la îndeplinirea sau a nu a obligației primului de a informa fără întârziere EPPO. Considerăm că situațiile de acest gen se vor rezolva prin cooperarea și dialogul colegial între PED și procurorul

național competent, iar acest dialog ar fi cu atât mai facil cu cât cei doi procurori s-ar afla în proximă vecinătate, de exemplu, prin alocarea PED în cadrul structurilor DNA.

În dreptul român, autoritatea la care se referă textul art. 24 alin. (2) este, în principal, un organ de urmărire penală, dintre cele prevăzute la art. 55 Cpp, întrucât numai aceste organe au posibilitatea de a iniția (începe) o investigație cu privire la comiterea unei infracțiuni, adică o urmărire penală. Avem în vedere faptul că art. 24 alin. (2) din regulament se referă în mod expres la autorități judiciare sau de aplicare a legii competente (acestea din urmă detaliate la Cap. II.2.6.4. – Sistemul administrativ anti-fraudă) să desfășoare investigații cu privire la infracțiuni, după ce au inițiat astfel de investigații, spre deosebire de alin. (1) al aceluiași articol, care se referă la autoritățile din statele membre competente.

Luând în considerare prevederile art. 13 din OUG nr. 43/2002, precum și cele ale art. 56 alin. (3) lit. d) Cpp, care instituie competența DNA pentru infracțiunile prevăzute în Legea nr. 78/2000 și, respectiv, obligativitatea efectuării urmăririi penale de către procuror, rezultă că, în general, EPPO va fi informat de către (un procuror din cadrul) DNA. Chiar dacă anumite acte de urmărire penală pot fi delegate organelor de poliție, apreciem că informarea adresată EPPO va trebui efectuată tot de către procuror, întrucât el este cel care „*inițiază*” investigația, sau chiar de către DNA. Astfel, ar fi utilă adoptarea la nivelul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe calea unui **ordin al procurorului general**, a unor **norme metodologice** privind modalitatea concretă de informare (pentru a se stabili **dacă fiecare procuror poate informa EPPO** sau informarea se face de parchetul din care face parte ori doar de către DNA sau Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și pentru a se putea **organiza evidența sesizărilor adresate EPPO**).

Subliniem că **informarea adresată EPPO în temeiul art. 24 alin. (2) din regulament nu are valoarea unei declinări de competență**, întrucât, potrivit tezei finale a acestui alineat, EPPO va decide dacă își exercită sau nu dreptul de evocare. Informarea adresată EPPO are mai degrabă **valoarea unei suspendări sui generis a competenței autorităților naționale**, având în vedere că, potrivit art. 27 alin. (2) din Regulament, până când EPPO decide cu privire la exercitarea dreptului de evocare, autoritățile naționale se abțin de la adoptarea oricărei decizii în temeiul dreptului național care ar putea avea ca efect împiedicarea EPPO de a-și exercita dreptul de evocare (cu excepția măsurilor urgente).

Așa cum arătam, aceeași obligație de informare subzistă în cazul în care, în orice moment de la începerea unei investigații, pentru o autoritate judiciară competentă sau o autoritate de aplicare a legii dintr-un stat membru reiese că EPPO ar putea fi competent. În legătură cu această ipoteză, s-ar putea ridica problema dacă există obligația de informare și pentru judecătorul de cameră preliminară, judecătorul de drepturi și libertăți sau chiar instanța de judecată sesizată cu o cauză în care se pune problema unei

infracțiuni pentru care EPPO ar putea fi competent și pentru care organul de urmărire penală nu și-a executat obligația de informare. Considerăm că răspunsul este evident negativ pentru că instanțele au la dispoziție căi procedurale pentru a soluționa situațiile în care consideră că sunt sesizate de un organ de urmărire penală necompetent.

b) Investigația vizează o infracțiune pentru care EPPO ar putea fi competent.

Pentru existența obligației de informare, este necesar ca investigația să vizeze o infracțiune pentru care EPPO ar putea să își exercite competența în conformitate cu articolul 22 sau articolul 25 alineatele (2) și (3). Altfel spus, urmărirea penală trebuie să se efectueze cu privire la comiterea uneia dintre infracțiunile pentru care EPPO ar putea fi competent, iar acest lucru trebuie să rezulte din ordonanțele/rezoluțiile cuprinse în respectivul dosar.

c) Infracțiuni cu privire la care EPPO ar putea să nu își exercite competența.

Potrivit art. 24 alin. (3), în cazul în care o autoritate judiciară sau de asigurare a respectării legii dintr-un stat membru inițiază o investigație cu privire la o infracțiune, astfel cum este definită la articolul 22 și consideră că EPPO ar putea, în conformitate cu articolul 25 alineatul (3), să nu își exercite competența, aceasta informează EPPO cu privire la acest lucru.

Se remarcă, din nou, inconsecvența traducerii în limba română, întrucât, dacă la alin. (2) se folosește sintagma „*autoritate judiciară sau de aplicare a legii*”, alin. (3) vorbește despre „*autoritate judiciară sau de asigurare a respectării legii*”. Cu toate acestea, sensul sintagmei este același, termenii în limba engleză (“*judicial or law enforcement authority*”) și franceză („*une autorité judiciaire ou répressive*”) fiind identici la alin. (2) și (3).

Alin. (3) instituie obligația de informare și pentru investigațiile efectuate cu privire la infracțiuni pentru care EPPO ar putea, în conformitate cu articolul 25 alineatul (3), să nu își exercite competența. Informarea este prevăzută ca o „*măsură de siguranță*”, pentru a permite EPPO să verifice condițiile privind exercitarea dreptului de evocare, inclusiv pentru a avea cunoștință de infracțiunile conexe celor pentru care este competent. De asemenea, vor fi relevante prevederile art. 25 alin. (4) din regulament, potrivit cărora EPPO poate, cu acordul autorităților naționale competente, să își exercite competența pentru infracțiuni menționate la articolul 22 în cazurile care, altfel, ar fi excluse ca urmare a aplicării art. 25 alin. (3) litera (b), dacă se constată că EPPO este mai bine poziționat pentru a investiga sau a urmări penal.

Se poate observa însă că, în situația prevăzută la art. 24 alin. (3), obligația de informare pare a exista doar atunci când se inițiază o investigație (iar nu și atunci când, într-o investigație în curs, rezultă că ar fi vorba de infracțiuni pentru care EPPO nu ar fi competent).

d) O altă obligație de informare este prevăzută la art. 24 alin. (5) și se referă la cazurile în care nu este posibilă o evaluare pentru a stabili dacă criteriile de la articolul 25 alineatul (2) sunt îndeplinite. Cu toate că se referă la informare, art. 24 alin. (5) vizează obligația prevăzută la art. 24 alin. (1), de denunțare, alături de cea de la alin. (2), de informare. Așa cum se prevede în para. (53) din preambul, *„respectarea obligației respective de raportare este esențială pentru buna funcționare a EPPO și ar trebui să fie interpretată în sens larg, pentru a garanta că autoritățile naționale raportează cazuri în care evaluarea anumitor criterii nu este posibilă imediat (de exemplu, nivelul daunelor sau pedeapsa aplicabilă)”*.

Conținutul denunțului.

Art. 24 alin. (4) din Regulamentul EPPO reglementează conținutul denunțului, lăsând impresia greșită că se referă doar la sesizarea făcută potrivit alin. (1). Cu toate acestea (deși versiunea în limba engleză folosește aceeași referire, fiind utilizat termenul de la alin. (1) – *”report”*, iar nu cele de la alin. (2), (3) sau (5) – *”inform”*), consultând versiunea în limba franceză, rezultă că, în realitate, alin. (4) s-ar referi doar la alin. (2), (3) sau (5), întrucât se vorbește despre *„cette information”* (cea prevăzută la aceste alineate), nefiind folosit termenul *„signaler”*, de la alin. (1). Dincolo de această inconsecvență, este ușor de observat că, indiferent dacă vorbim despre obligația de denunțare în temeiul alin. (1) ori de cea de informare prevăzută la alin. (2), (3) sau (5), actul prin care se aduce la cunoștința EPPO comportamentul infracțional trebuie să cuprindă, cel puțin:

- o descriere a faptelor – noțiunea de „fapte” fiind folosită în *lato sensu*, trebuie indicate atât elementele obiective, cât și cele subiective;
- o evaluare a prejudiciului cauzat sau care riscă să fie cauzat, aspect al laturii obiective a infracțiunii;
- eventuala încadrare juridică, potrivit dreptului național aplicabil;
- orice informație disponibilă cu privire la potențialele victime, persoanele suspectate și alte persoane implicate (nume, prenume, domiciliu etc.). Noțiunea de *„persoane implicate”* este foarte vastă și se poate referi la diferite categorii de persoane (martori, denunțatori, persoane care se bucură de imunitate etc.).

Înregistrarea și verificarea informațiilor furnizate EPPO.

Potrivit art. 24 alin. (6) din regulamentul EPPO, informațiile furnizate EPPO sunt înregistrate și verificate în conformitate cu regulamentul său intern de procedură (încă neadoptat). Verificarea stabilește dacă, pe baza informațiilor furnizate în conformitate cu art. 24 alin. (1) și (2), există motive pentru a începe o investigație sau a exercita dreptul de evocare. Această prevedere pune în aplicare dezideratul prevăzut la para. (49) din preambul, potrivit căruia *„un mecanism de verificare în cadrul EPPO ar trebui să aibă drept obiectiv să evalueze, pe baza informațiilor primite, dacă se îndeplinesc*

condițiile de competență materială, teritorială și personală a EPPO". Modalitatea concretă de verificare urmează așadar a fi stabilită prin regulamentul intern de procedură; în orice caz, toate informațiile privind cazurile urmează a fi consemnate în sistemul de gestionare a cazurilor (CMS) la care face referire Regulamentul EPPO în diverse articole (art. 26 alin. (1), art. 28 alin. (1) și altele).

Solicitarea de informații de către EPPO.

Așa cum prevede para. (53) din preambul, „EPPO ar trebui să aibă posibilitatea, de la caz la caz, de a solicita autorităților statelor membre informații privind alte infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii”. Totuși, „acest lucru nu ar trebui să fie considerat o posibilitate ca EPPO să solicite sistematic sau periodic din partea autorităților statelor membre informații referitoare la infracțiuni minore”.

În acest sens, art. 24 alin. (9) prevede că, „în cazuri specifice”, EPPO poate solicita alte informații relevante instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, precum și autorităților din statele membre. Asemenea informații **pot viza încălcări** „care au cauzat intereselor financiare ale Uniunii alte prejudicii decât cele care intră în sfera de competență a EPPO în conformitate cu articolul 25 alineatul (2)”. În Regulamentul EPPO nu se prevede care sunt aceste „cazuri specifice”; cel mai probabil, ele vor fi precizate prin regulamentul de procedură internă.

De asemenea, potrivit art. 24 alin. (10), EPPO poate solicita alte informații pentru a permite colegiului, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2), să emită orientări generale privind interpretarea obligației de a informa EPPO cu privire la cazurile care intră în domeniul de aplicare al articolului 25 alineatul (2). Acest text trebuie coroborat cu art. 9 alin. (2), iar nu cu cel din art. 8 alin. (2), așa cum prevede în mod eronat traducerea în limba română a art. 24 alin. (10).

Neînceperea investigației sau neexercitarea dreptului de evocare.

Art. 24 alin. (7) reglementează situația în care, în urma verificării efectuate potrivit alin. (6), EPPO decide că nu există motive pentru a începe o investigație în conformitate cu articolul 26 sau pentru a-și exercita dreptul de evocare în conformitate cu articolul 27. Într-un astfel de caz, motivele care au stat la baza deciziei EPPO se consemnează în sistemul de gestionare a cazurilor (CMS).

De asemenea, EPPO informează autoritatea care a denunțat un comportament infracțional în conformitate cu alineatul (1) sau (2), precum și victimele infracțiunii și, dacă se prevede astfel de către dreptul intern, alte persoane care au denunțat comportamentul infracțional.

Infracțiuni în afara sferei de competență a EPPO.

În exercitarea activităților sale, este posibil ca EPPO să ia cunoștință despre infracțiuni care nu intră în sfera sa de competență. Într-o asemenea situație, în care se

aduce la cunoștința EPPO că este posibil să se fi săvârșit o infracțiune pentru care nu este competent, acesta informează fără întârziere autoritățile naționale competente și le transmite acestora toate probele relevante. Exemplul oferit în acest sens de para.(48) din preambul este mărturia mincinoasă, dar poate fi vorba și de alte infracțiuni, precum falsuri, favorizarea făptuitorului etc.

Capitolul V - Investigatiile, actiunea penală și alternativele la actiunea penală

Secțiunea V.1. – Începerea investigațiilor

Începerea investigațiilor este reglementată de **art. 26** din Regulamentul EPPO. Alineatul (1) al acestui text enunță: *„În cazul în care, în conformitate cu dreptul intern aplicabil, există motive întemeiate să se considere că o infracțiune care intră în sfera de competență a EPPO este săvârșită sau a fost săvârșită, un procuror european delegat dintr-un stat membru care, în conformitate cu dreptul său național, este competent cu privire la infracțiunea respectivă, fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute la articolul 25 alineatele (2) și (3), începe o investigație și consemnează acest lucru în sistemul de gestionare a cazurilor”*.

Din formularea acestui text juridic, rezultă că regulamentul în discuție creează o competență distinctă a organului Uniunii Europene în materia investigațiilor și a anchetelor penale față de competența statelor membre de a întreprinde aceste activități, dar condiționat de două criterii principale și de unul subsidiar:

- să existe motive întemeiate în sensul comiterii unei infracțiuni de competență EPPO;
- existența motivelor întemeiate să fie evaluată în conformitate cu dreptul național aplicabil;
- prin începerea investigațiilor să nu se aducă atingere dispozițiilor art. 25 alin. (2) și (3) din regulamentul, adică a celor dispoziții care limitează exercitarea competenței EPPO, competență care subzistă dar este restricționată la exercitare fie pe criteriul cuantumului redus al prejudiciului, fie pe criteriul maximului special al pedepsei aplicabile infracțiunii care atrage competența EPPO (criteriu subsidiar).

Viziunea regulamentului asupra începerii investigațiilor este tributară ideii aplicării dreptului intern al statului membru căruia îi aparține PED ce începe investigația. Nu există, așadar, o viziune unitară a regulamentului în această materie, după cum nu există o astfel de viziune la nivelul de bază, descentralizat al EPPO. Elementele de coagulare a deciziei EPPO se regăsesc doar la nivelul sistemului central colegial, fiind, după cum am văzut și anterior, pe parcursul studiului, concentrate în competența camerelor permanente.

Un argument în favoarea acestei viziuni îl constituie și textul alin. (3) al aceluiași articol, care stabilește competența camerei permanente căreia i-a fost alocat cazul de a da dispoziții unui PED să înceapă o investigație în acele situații în care PED competenți să o facă nu au început o astfel de investigație.

Atunci când **dreptul intern aplicabil este cel român** (atât cel material penal cât și cel procesual), trebuie avute în vedere dispozițiile **art. 174 Cp**, care stabilește că „*prin săvârșirea unei infracțiuni sau comiterea unei infracțiuni se înțelege săvârșirea oricăreia dintre faptele pe care legea le pedepsește ca infracțiune consumată sau ca tentativă, precum și participarea la comiterea acestora în calitate de coautor, instigator sau complice*”. Formele de participare secundară la comiterea unei fapte penale sunt prevăzute la art. 47 - 48 din Cp. Alături de acestea trebuie avută în vedere și situația participăției improprii, prevăzută la art. 52 Cp.

Chestiunile neclare cu privire la problema participanților la săvârșirea unei fapte penale a fost abordată pe larg în cadrul comentariilor făcute în prezentul studiu referitoare la atribuțiile EPPO. Rămânem astfel la concluzia că atribuțiile EPPO în România se vor exercita raportat la calitățile de autor, coautor, complice și instigator la săvârșirea unei fapte penale dată prin regulament, pe calea dreptului național român aplicabil, în competența Parchetului European.

Pentru deschiderea unei anchete în domeniul protecției intereselor financiare ale UE, art. 26 alin. (1) din regulament face trimitere la dreptul intern, respectiv la dispozițiile Codului de procedură penală, iar alin. (2) la procedura de verificare a informațiilor primite de EPPO conform art. 24 alin. (6) din regulament.

Trebuie remarcat astfel că se aplică în mod corespunzător dispozițiile capitolului privind „*sesizarea organelor judiciare*”, context în care PED analizează dacă plângerea ori denunțul respectă exigențele impuse de art. 289 și art.290 Cpp, mai exact dacă respectivul mod de sesizare cuprinde datele obligatorii prevăzute la **art.292 alin. (2) Cpp** (numele, prenumele, codul numeric personal, calitatea și domiciliul petiționarului ori, pentru persoane juridice, denumirea, sediul, codul unic de înregistrare, codul de identificare fiscală, numărul de înmatriculare în registrul comerțului sau de înscriere în registrul persoanelor juridice și contul bancar, indicarea reprezentantului legal ori convențional, descrierea faptei care formează obiectul plângerii, precum și indicarea făptuitorului și a mijloacelor de probă, dacă sunt cunoscute).

Așadar, PED are aceeași obligație ca și procurorii naționali, să verifice dacă plângerea ori denunțul respectă aceste condiții, în cadrul procedurii de examinare a sesizării conform art. 294 Cpp, iar în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile de formă prevăzute de lege ori descrierea faptei este incompletă ori neclară, să restituie sesizarea pe cale administrativă petiționarului, cu indicarea elementelor care lipsesc.

Este important de evidențiat faptul că regulamentul, la **art. 24 alin. (4)**, stabilește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un denunț, și anume: să conțină descrierea faptei, o evaluare a pagubei, o eventuală încadrare juridică precum și alte informații necesare identificării persoanelor implicate în comiterea fraudei sau a potențialelor victime. Observăm că cerințele privind conținutul unui denunț în legea română sunt mult mai largi decât cele prevăzute de art. 24 alin. (4) din regulament, și prin urmare mai greu de îndeplinit de către persoana care face denunțul. În această situație, având

în vedere că **regulamentul are prioritate, considerăm că PED nu ar putea respinge o plângere sau un denunț care îndeplinește cerințele prevăzute de Regulament, dar nu îndeplinește toate cerințele legii române.**

În aceeași ordine de idei și în conformitate cu alin. (1), care face trimitere la *”dreptul intern aplicabil”*, PED poate întocmi acte de sesizare din oficiu dacă află, pe orice cale, că s-a săvârșit o infracțiune și încheie un proces-verbal în acest sens în conformitate cu dispozițiile art. 292 Cpp.

Decizia de a începe o investigație în conformitate cu dreptul național, presupune aplicarea și parcurgerea unei noi etape procedurale și anume, efectuarea urmăririi penale conform **art. 305 Cpp.**

Astfel, pentru crearea unui cadru procesual adecvat și în contextul în care actul de sesizare întrunește condițiile prevăzute de lege la art. 289, 290 și 292 Cpp sau pe cele de la art. 24 alin. (4) din regulament, PED dispune obligatoriu începerea urmăririi penale cu privire la fapta săvârșită ori a cărei săvârșire se pregătește conform art. 305 alin. 1 și 2 Cpp, în baza unei ordonanțe întocmită potrivit art. 286 Cpp.

Textul alin. (2) al art. 26 din regulament prevede obligația EPPO de a informa din oficiu autoritatea care a formulat denunțul despre decizia de efectuare a urmăririi penale, obligație inexistentă în legislația națională. Din interpretarea literală a textului, dacă denunțatorul este o persoană fizică sau juridică de drept privat această obligație nu subzistă întrucât art. 24 alin. (1) din regulament se referă doar la *„instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii și autorități din statele membre competente”*.

Termenul pentru îndeplinirea obligației de informare trebuie să respecte condiția impusă prin sintagma *„fără întârzieri nejustificate”* care nu se regăsește în legislația națională română, însă considerăm că aceasta ar trebui interpretată ca impunând un *„termen rezonabil”*.

Conform legislației naționale, există obligația de informare despre stadiul anchetei a acelor persoane fizice sau juridice care justifică un interes, la cererea acestora, iar nu din oficiu, așa cum stabilește Regulamentul EPPO. Prin urmare, în cauzele privind infracțiuni de competența EPPO, obligația de informare va trebui să respecte prevederile regulamentului și nu pe cele ale legii române.

Din analiza art. 26 alin. (3) din regulament, citat mai sus, rezultă că desemnarea PED să efectueze o anchetă se realizează în baza unui act de dispoziție al camerei permanente (atunci când investigația nu a fost inițiată de un anumit PED). Prin raportare la procedurile naționale, dispoziția camerei permanente are semnificația unei rezoluții de repartizare a cazului și de desemnare a procurorului să efectueze urmărirea penală în raport cu faptele sesizate. Forma și conținutul actului de dispoziție vor fi stabilite prin regulamentul intern de procedură al EPPO, prevăzut la art. 21 alin. (1) din Regulamentul (UE) nr. 2017/1939.

Fiind un act de dispoziție, acesta este obligatoriu pentru PED, aspect prevăzut și la art.13 alin. (1) din regulament care dispune: *„procurorii europeni delegați urmează*

indicațiile și instrucțiunile camerei permanente responsabile pentru caz, precum și instrucțiunile procurorului european însărcinat cu supravegherea”.

Alineatul (4) al art. 26 din regulament stabilește reguli de jurisdicție privind competența de efectuare a urmăririi penale, regula de bază fiind aceea că ancheta este realizată de un PED „din statul membru care se află centrul activității infracționale sau din statul membru în care a fost săvârșită cea mai mare parte a infracțiunilor, în cazul în care au fost săvârșite mai multe infracțiuni conexe care intră în sfera de competență a EPPO”.

Regulamentul stabilește astfel criteriile de principiu ce reglementează competența teritorială de instrumentare a cauzelor EPPO, respectiv: locul în care se află centrul activității infracționale sau, în cazul în care au fost săvârșite mai multe infracțiuni conexe, locul în care a fost săvârșită cea mai mare parte a infracțiunilor.

Excepțiile de la aceste criterii de competență trebuie justificate în mod corespunzător ținând seama de următoarele, în ordinea priorității: locul reședinței obișnuite a persoanei suspectate sau acuzate, cetățenia persoanei suspectate sau acuzate și, respectiv, locul unde s-a produs prejudiciul financiar principal.

Alin. (5) lit. (a) și (b) al art. 26 din Regulamentul EPPO prevede măsurile de urmărire penală pe care le poate adopta camera permanentă competentă (evident în completarea prevederilor art. 10 din regulament) și anume:

- realocarea cazului unui PED dintr-un alt stat membru, fapt ce echivalează cu repartizarea cazului unui alt procuror;
- fuziunea sau divizarea unui caz, ținându-se cont de stadiul curent al investigațiilor, aspect ce echivalează, prin raportare la dreptul procesual penal intern, cu o reunire a cazurilor sau o disjungere a acestora pentru o bună desfășurare a urmăririi penale.

Trebuie ținut cont de faptul că o asemenea dispoziție se adresează unui PED care este competent cu privire la infracțiunea respectivă conform dreptului intern, cerință prevăzută la alineatul (1) al prezentului articol.

Luând în considerație ultima teză a art. 26 alin. (5) și textul alin. (6) al acestuia, deciziile de realocare, fuziune sau divizare trebuie adoptate doar în interesul general al justiției, în conformitate cu criteriile pentru alegerea PED care instrumentează cauza și ținând seama de stadiul investigațiilor. Astfel, nu vor putea fi reunite cauze aflate în stadii extrem de diferite ale procedurii, de exemplu o cauză referitoare la o infracțiune contra intereselor financiare ale UE, prezentând caracter preeminent și principal, în care urmărirea penală este aproape de finalizare și o altă cauză, de curând sesizată EPPO, privind o infracțiune legată indisolubil de cea dintâi dar care ar antrena o întârziere importantă a soluționării cauzei principale ori investigații ample într-un alt stat membru, chestiune care ar putea pune problema realocării cauzei unui alt PED. O decizie de reunire într-un caz de tipul celui menționat anterior ar fi, neîndoielnic, contrară interesului general al justiției.

Alin. (7) al aceluiași articol din regulament reglementează o altă obligație de informare în sarcina EPPO și anume aceea de a aduce la cunoștința autoritățile naționale competente decizia de începere a unei investigații. Conținutul unei astfel de informări trebuie detaliat cu privire la fapte, persoane vizate, perioade de timp ale comiterii infracțiunilor, precum și la orice alte informații utile autorităților judiciare naționale pentru a evita suprapunerea anchetelor care au același obiect, în special în scopul respectării principiului *ne bis in idem*.

Sintagma „*autorități naționale competente*”, utilizată în regulament, nu distinge între autoritățile judiciare naționale (organele de cercetare penală ale poliției judiciare, procurori ori judecători) și celelalte autorități naționale, administrative, implicate în gestiunea ori plata fondurilor UE, controlul ori auditarea acestora (DLAF, Curtea de Conturi - Autoritatea de Audit etc.), context în care, această obligație de informare are un conținut identic indiferent de locul pe care îl ocupă respectiva autoritate în sistemul judiciar ori administrativ național. În cadrul grupului de lucru ale cărui dezbateri au stat la baza prezentului studiu a fost exprimată și opinia contrară, în sensul că în prezentul context, prin autorități naționale competente ar trebui înțelese autoritățile de urmărire penală, iar nu și cele administrative.

Evocarea cauzelor.

Dreptul de evocare așa cum este prevăzut la art. 27 din regulament, aliniatele (1) și (2), este esențial pentru funcționarea EPPO, fiind o pârghie legală de exercitare a competențelor funcționale conform art.25 alin. (1) din regulament, iar pe fond, implicând o analiză a faptelor sesizate în raport cu respectarea regulilor de competență materială sau după calitatea persoanei. Acesta reprezintă un instrument de delimitare a competențelor de urmărire penală față de cele ale autorităților judiciare naționale.

Legat de aceste prevederi apar două probleme ce necesită clarificare, referitoare la: natura termenului de 5 zile (prevăzut la alin.(1) și care poate fi prelungit cu încă 5 zile) și modul de calcul al acestuia.

Astfel, se pune întrebarea **dacă termenul de 5 zile reprezintă o limitare temporală în îndeplinirea unor acte procesuale sau în efectuarea unor acte procedurale**. Potrivit unei opinii, limitarea se realizează prin fixarea de către lege a unui interval de timp, înăuntrul căruia actul să se efectueze sau a unui moment procesual după atingerea căruia să se poată îndeplini actul. Termenul operează asupra unui drept, facultăți sau îndatoriri a subiecților procesuali pe care aceștia le au în desfășurarea procesului penal. Astfel conform art.268 Cpp „*în cazul în care pentru exercitarea unui drept procesual este prevăzut un anumit termen, nerespectarea acestuia impune pierderea dreptului procesual și nulitatea actului efectuat peste termen*”.

Așa cum se observă, termenele stabilite de regulament sunt pentru EPPO termene procedurale legale imperative (peremptorii), înăuntrul cărora trebuie îndeplinit un anumit act important de procedură și anume adoptarea deciziei de evocare. După modul

de exprimare sunt termene cu determinare absolută. Termenele cu determinarea absolută sunt termene cu indicație clară, calculându-se de la data primirii sesizării/informațiilor.

Pentru autoritățile naționale, aceste termene au un caracter prohibitiv, întrucât interzic îndeplinirea oricărui act înăuntrul lor, mai exact până la exercitarea sau nu a dreptului de evocare.

Nerespectarea termenelor atrage sancțiuni diferite în funcție de tipul acestora, imperative sau prohibitive. Astfel, nerespectarea termenului imperativ atrage **decăderea din exercițiul dreptului**, iar actul făcut înaintea îndeplinirii termenului poate fi anulat la cererea celui interesat, în conformitate cu dispozițiile art. 268 alin.1 Cpp. În cazul de față, pentru EPPO, sancțiunea nerespectării acestor termene constă în aceea că nu-și mai poate exercita dreptul de evocare.

Fiind un termen care se socotește pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlinește, aplicându-se procedura de la art.269 Cpp. Evident trebuie respectată procedura de calcul a termenelor conform legislației naționale întrucât dosarul, în final, va fi înaintat acestor instanțe pentru efectuarea cercetării judecătorești.

Pe parcursul dezbaterilor din grupul de lucru constituit în vederea elaborării prezentului studiu s-a exprimat și opinia contrară cu privire la natura termenului de 5 zile în care EPPO poate evoca un caz (termen ce poate fi prelungit prin decizie motivată de către procurorul-șef european, cu încă maximum 5 zile). Astfel, s-a opinat și în sensul că termenul de 5 zile (sau, eventual, 10 zile în urma prelungirii) nu are caracterul unui termen de decădere și nu implică nici o sancțiune procedurală referitoare la posibilitatea EPPO de evocare a cazului. În argumentarea acestei teze s-a invocat că legea privind cooperarea judiciară internațională în materie penală nr. 302/2004, republicată și modificată¹⁰³, care transpune majoritatea directivelor și deciziilor-cadru ale Uniunii Europene relevante în materia cooperării judiciare penale, reglementează un număr mare de termene, pe care le cataloghează ca fiind termene maxime (ce însă pot fi prelungite în cazuri excepționale), iar practica judiciară a stabilit constant că aceste termene au doar caracterul unor termene de recomandare, prevăzute doar cu scopul de a disciplina diferitele proceduri de cooperare, fără a atrage sancțiuni în sarcina autorităților naționale care nu le respectă. O soluție în sensul că termenul de 5 – 10 zile pentru evocarea unui caz ar avea natura unui termen de decădere ar fi contrară principiului cooperării și încrederii reciproce, argument considerat ca este pertinent și în ceea ce privește EPPO.

Prin urmare, în această opinie, nerespectarea de către EPPO a termenului de 5 (sau 10) zile ar avea ca efect doar dezactivarea obligației de abstențiune prevăzută de art. 27 alin. (2) din regulament, ceea ce ar însemna, spre exemplu, că, la expirarea acestui

¹⁰³ Legea nr 302 din 28 iunie 2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală republicată, M. Of. nr. 377 din 31 mai 2011, cu modificările și completările ulterioare.

termen, procurorul național ar putea sesiza instanța de judecată cu rechizitoriu, moment din care dreptul de evocare nu ar mai putea fi exercitat.

Această concluzie ar fi susținută și de reglementarea din art. 24-26 din regulament, interpretarea sistematică a acestor texte conducând la idea că pe tot parcursul procedurii, în baza unor date noi, EPPO poate prelua procedura penală în orice stadiu, limitat doar de momentul sesizării instanței de judecată (conform art. 27 alin. (7) teza finală). Împărtășim această din urmă opinie, pe care o considerăm conformă cu spiritul principiului cooperării loiale a autorităților naționale cu EPPO.

Revenind la reglementarea din art. 27 alin. (2) a regulamentului, textul acestuia dictează în sarcina autorităților naționale o obligație de abținere de la luarea unei decizii care să facă inoperant dreptul EPPO de a evoca un caz. Este de remarcat că respectiva normă juridică folosește sintagma generică „*autorități naționale*”, nefiind astfel vizate doar autoritățile judiciare ci și cele administrative care au competențe funcționale în domeniul protecției intereselor financiare ale UE.

O altă remarcă vizează natura deciziei, textul referindu-se doar la acele decizii care ar împiedica exercitarea dreptului de evocare. Mai exact, dacă un procuror național ar efectua în această perioadă acte de urmărire penală ori ar administra probe noi, nu s-ar putea pune în discuție încălcarea dispozițiilor alin. (1), nefiind vorba despre adoptarea unor decizii de împiedicare a exercitării competențelor EPPO.

Alin. (3) al art. 27 din regulament completează dispozițiile anterioare în materie de drept de evocare în sensul că un termen de 5 zile pentru exercitarea acestui drept, ce poate fi prelungit până la 10 zile, curge pentru EPPO atunci când acesta a luat cunoștință despre informațiile legate de săvârșirea unei infracțiuni aflate în competența sa din alte surse decât autoritățile naționale, iar alin. (4) al aceluiași articol prevede că EPPO se consultă cu autoritățile naționale în astfel de situații înaintea deciziei de evocare a cazului. Această dispoziție se coroborează cu altele asemănătoare din cadrul aceluiași articol al regulamentului, alcătuind împreună un spațiu juridic de negociere, de apreciere asupra celor mai bune căi de anchetare a infracțiunilor contra intereselor financiare ale UE, între EPPO și autoritățile naționale de urmărire penală, în care autoritățile naționale acționează în baza principiului cooperării loiale, prevăzut de art. 4 alin. (3) din TUE dar și, de o manieră specifică, raportat la obligația de a combate fraudă în dauna UE, prevăzută la art. 325 din TFUE. Aceste norme sunt cele stabilite prin alin. (7) al aceluiași articol, ce prevede posibilitatea EPPO de a nu-și exercita competența, precum și de a reveni oricând asupra unei astfel de decizii atunci când investigația ori urmărirea penală desfășurată evidențiază fapte sau împrejurări noi.

O prevedere de mare importanță în contextul dreptului de evocare al EPPO cu privire la un anumit caz este cea de la **art. 27 alin. (5)** din regulament, care stabilește că într-o astfel de situație (adică în cea în care EPPO a folosit deja dreptul de evocare) autoritățile competente din statele membre **transferă către EPPO dosarul respectiv** și nu desfășoară alte acțiuni de investigare cu privire la acea infracțiune.

Se observă că, în contextul anterior relevat, între autoritățile naționale de urmărire penală (în cazul României, în principal DNA, pentru că această direcție specializată a Ministerului Public deține quasi-monopolul asupra competenței naționale de urmărire penală cu privire la infracțiunile contra intereselor financiare ale UE) și EPPO, pot exista mai multe faze succesive de transfer al unui anumit dosar. În orice caz, după cel dintâi transfer al dosarului către EPPO ca urmare a celei dintâi exercitări a dreptului de evocare, nu există nicio garanție că respectivul dosar nu va fi retrimis de EPPO autorităților naționale, pentru ca ulterior, din nou să fie trimis EPPO etc. Nu există previzibilitate în baza regulamentului cu privire la finalizarea cazului la nivelul EPPO sau la cel al autorităților naționale de urmărire penală.

Acest context ridică două întrebări majore, cea dintâi referitoare la **natura juridică a „transferului dosarului”** ca urmare a evocării cauzei ori ca urmare a deciziei de a închide cazul prin transferul acestuia de la EPPO către autoritățile naționale (declinare de competență sau trimitere către organul competent), iar cea de-a doua referitoare la **necesitatea de a păstra la nivelul autorității naționale de urmărire penală (Ministerul Public – DNA) un dosar în evidență pasivă** pe toată durata cât respectiva cauză se găsește în ancheta EPPO.

Într-o opinie exprimată în cadrul grupului de lucru, procedura de transfer a dosarului în baza exercitării dreptului de evocare, apare, mai de grabă, ca o măsură de urmărire penală, precum disjungerea ori declinarea, fără cale de atac, care ar trebui reglementată și de Codul de procedură penală. Fiind diferită ca natură juridică de instituția procesual penală a declinării competenței de a efectua urmărirea penală, precum și de cea a trimiterii cauzei organului competent, ar fi necesară existența unui **text normativ** care să poată fi invocat în ordonanța procurorului național de desesizare și pentru închiderea poziției în registrul de evidență a cauzelor penale. Într-o altă opinie, **ar fi suficient să se invoce direct articolul din Regulament**, urmând ca natura juridică a acestei desesizări (cum s-a menționat în cadrul studiului, cu ocazia analizei art. 24 din Regulament, aceasta fiind o procedură de *”suspendare sui generis a competenței autorităților naționale”* până la finalizarea anchetei de către EPPO) să fie definită de doctrină.

În aceleași coordonate s-ar putea aprecia necesitatea unei intervenții reglementare interne, doar la nivelul **regulamentului de funcționare al parchetelor**, pentru a se stabili modalitatea practică de transfer a dosarului și regimul acestuia la nivel național după transfer având în vedere și dispozițiile art. 28 alin. (2) din Regulamentul EPPO, ce acordă autorității naționale de urmărire penală posibilitatea de a lua măsuri în cazuri urgente chiar și în intervalul de timp când cauza se află în ancheta EPPO (***dacă va fi păstrată o urmă a dosarului, un dosar în evidență pasivă și în ce formă concretă s-ar putea realiza un astfel de deziderat***).

În concluzie, considerăm că:

- printr-o prevedere nouă a Codului de Procedură Penală român ar putea fi reglementată instituția „*transferului dosarului către EPPO*” dar și, conform principiului simetriei, „*transferul dosarului de către EPPO autorităților naționale de urmărire penală*”, alternativa fiind invocarea directă a regulamentului;
- prin prevederi speciale ale regulamentului de funcționare al parchetelor, ar trebui reglementată modalitatea efectivă de realizare a unor astfel de transferuri;
- ar trebui modificat și completat nomenclatorul arhivistic al Ministerului Public prin prevederea în registrele ținute de parchete a „*transferului dosarului către EPPO*”, precum și modificarea statisticii judiciare a Ministerului Public, prin luarea în considerare a acestei noi instituții procesuale.

Revenind la problematica evocării cauzelor, constatăm că EPPO își poate exercita dreptul de evocare cu respectarea următoarelor condiții:

- investigația națională să nu fi fost finalizată;
- rechizitoriul să nu fi fost trimis către instanța competentă.

Exercitarea dreptului de evocare al EPPO este clar reglementată, astfel încât nu poate viza dosarele în care s-a dispus o soluție de netrimitere în judecată (art. 314, art.315 și at. 318 Cpp, clasare, renunțare la urmărire penală), ori cele în care urmărirea penală a fost finalizată prin rechizoriu trimis deja instanței competente. *Eadem ratio*, textul este aplicabil și în situația procedurii speciale a acordului de recunoaștere a vinovăției, prevăzut de art. 478 Cpp.

Ar mai putea fi pusă în discuție situația în care, după dispunerea clasării, apar fapte sau împrejurări noi, poate chiar EPPO informează procurorul național cu privire la elemente care îl determină să aprecieze că s-a comis o fraudă la bugetul UE. Aceste noi elemente îl pot determina fie pe procurorul de caz, fie procurorul ierarhic superior să infirme soluția clasării și să dispună redeschiderea urmăririi penale. În această situație, conform art. 335 alin. 4 Cpp, redeschiderea este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară care va aprecia asupra legalității și temeiniciei ordonanței procurorului. Prin urmare, PED nu poate evoca acel caz dacă judecătorul nu confirmă ordonanța procurorului. Totodată, **PED nu poate evoca un caz clasat de procurorul național în mod greșit, deși, prin ipoteză, ar fi existat elemente care să atragă competența EPPO.** Acestea sunt limite inerente unui model de organ hibrid, atât național cât și supranațional, așa cum este EPPO și care vor trebui să fie gestionate în practică în așa fel încât cooperarea între autoritățile naționale și cele europene să funcționeze fără obstacole.

Secțiunea V.2. – Desfășurarea investigației

Desfășurarea investigației este reglementată de art. 28 și urm. din Regulamentul EPPO. După momentul în care EPPO decide exercitarea competenței, PED este responsabil pentru efectuarea urmăririi penale pe care a inițiat-o, i-a fost repartizată sau preluată în temeiul dreptului de evocare, astfel cum prevede art. 13 alin. (2) din regulament. Textul precizează că instrumentarea dosarului se realizează „în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament și cu dreptul intern”.

Prezentul articol trebuie interpretat prin coroborare cu art. 5 alin. (3) din regulament, care stabilește că „*Investigațiile și urmărirea penală desfășurate în numele EPPO sunt reglementate de prezentul regulament. Dreptul intern se aplică în măsura în care un aspect nu este reglementat de prezentul regulament. Dacă prezentul regulament nu prevede altfel, dreptul intern aplicabil este dreptul statului membru al cărui procuror european delegat instrumentează cazul în conformitate cu articolul 13 alineatul (1). Atunci când un aspect este reglementat atât de dreptul intern, cât și de prezentul regulament, prevalează acesta din urmă*”.

Cu alte cuvinte, au prioritate dispozițiile regulamentului iar când acesta tace se aplică legislația națională; în caz de dublă reglementare prevalează regulamentul. În mod cert, o anchetă efectuată de EPPO va respecta regulile generale ale dreptului substanțial și procesual național, în condițiile în care, regulamentul EPPO prevede doar principiile de bază ale activității Parchetului European și nu conține niciun fel de referiri la instituțiile de bază ale fazei de urmărire penală. Este clar, prin urmare, că probele, mijloacele de probă, procedeele probatorii, măsurile preventive, măsurile asigurătorii, celelalte măsuri de urmărire penală vor fi aplicate, adoptate sau, după caz, administrate conform legislației naționale întrucât sunt prevăzute doar în dreptul intern, iar **instanțele naționale exercită controlul jurisdicțional asupra acestora conform dreptului procesual penal național.**

Spre exemplu, art. 37 din regulament („*Probe*”) nu definește probele sau mijloacele de probă și nici procedeele probatorii utilizate pentru obținerea și administrarea acestora. În consecință, **art. 97 și următoarele din Codul de Procedură Penală** se aplică direct și obligatoriu urmăririi penale dispuse de EPPO, PED având obligația corelativă de a respecta principiile de administrare a probelor prevăzute la **art. 100 și art.101 Cpp.**

Situația este identică și în privința măsurilor de investigare și a altor măsuri prevăzute de art. 30 din regulament, care face trimitere la percheziție, obținerea de date informatice și bancare, indisponibilizarea produselor infracțiunii, interceptarea comunicațiilor, fără a reglementa clar cazurile și condițiile în care se pot dispune aceste măsuri precum și modalitățile concrete de efectuare a acestora.

Toate activitățile de urmărire penală vor fi realizate în conformitate cu dispozițiile legii naționale indiferent dacă PED le efectuează personal sau dă dispoziție în acest sens autorităților judiciare din statul membru căruia îi aparține.

O altă chestiune de procedură esențială pentru desfășurarea anchetei EPPO este legată de **instituția delegării efectuării unor acte de urmărire penală**. Astfel, dispozițiile date de PED sunt obligatorii conform alin. (1) teza a II-a din art. 28 al regulamentului: „În conformitate cu dreptul intern, autoritățile respective se asigură că toate dispozițiile sunt respectate și iau toate măsurile care le sunt atribuite”.

Potrivit dreptului procesual penal român, delegarea efectuării actelor de urmărire penală se va face doar în baza **art. 324 alin. 3 Cpp**. Există însă și alte texte, precum cel al art. 10 din OUG nr. 43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție, care prevede posibilitatea de delegare a ofițerilor de poliție judiciară să efectueze actele de cercetare penală dispuse de procuror, însă acest text poate fi invocat doar de către un procuror DNA, în dosarele instrumentate de această direcție specializată din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, nefiind opozabil PED.

Se poate pune întrebarea în ce măsură PED poate solicita efectuarea unor acte de urmărire penală **de către un procuror național**. Amintim că în Codul de procedură penală român, delegarea este reglementată de **art. 201** care precizează că dispozițiile pot fi date numai unui organ de urmărire penală ierarhic inferior.

Nu putem vorbi despre EPPO ca fiind un o structură aflată ierarhic deasupra Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, atâta timp cât acesta este reglementat ca organ al UE, independent, cu personalitate juridică, ce funcționează ca un parchet unic cu o structură descentralizată în statele membre ale UE care au participat la stabilirea formei de cooperare consolidată conform regulamentului.

Pe de altă parte, nu credem că Regulamentul a avut în vedere procurorul național atunci când a precizat că PED poate da dispoziții autorităților competente din statul său membru, ci mai degrabă organelor de aplicare a legii care, în mod tradițional asistă procurorul în activitatea de urmărire penală.

Se observă introducerea, prin textul alin. (2) al art. 28 din regulament, a unei obligații în sarcina oricărei autorități naționale judiciare sau administrative de a dispune din oficiu, **în caz de urgență, anumite măsuri legale** conform dreptului intern, care să aibă ca scop sprijinirea activităților de urmărire penală ale EPPO. În mod evident, natura acestor măsuri diferă de la caz la caz în funcție de rolul și atribuțiile instituției care acționează în sfera de protecție a intereselor financiare ale UE.

Dacă este vorba de autorități judiciare, acestea pot lua măsuri de conservare a probelor pentru evitarea dispariției acestora, prin ridicarea de obiecte și înscrisuri, conform art.169, art.171 Cpp, ridicarea corpurilor delictive, conform art.198 Cpp, identificarea și audierea persoanelor ale căror declarații ar putea prezenta valoare probatorie într-o asemenea cauză etc. În situația autorităților administrative implicate în

evaluarea beneficiarilor ori responsabile pentru gestiunea sau plata fondurilor europene, se poate discuta de asemenea de luarea unor măsuri cu caracter de urgență în funcție de natura atribuțiilor acestora.

În alineatul (3) al art. 28, regulamentul reiterează raportul de subordonare și control ierarhic existent între PED, procurorul european care îi supraveghează activitatea și camera permanentă căreia colegiul i-a atribuit cauza, prin reglementarea posibilității de a prelua un dosar de la un PED și a desemna un alt PED care să efectueze urmărirea penală în cauză dacă este îndeplinită una din cele două condiții: PED nu poate efectua urmărirea penală sau PED nu urmează instrucțiunile camerei permanente competente ori ale procurorului european.

Imposibilitatea PED de a efectua investigația ori urmărirea penală este determinată de obicei de situații obiective, cum ar fi o încălcare prea mare de cauze, boala sau invaliditatea PED, pensionarea, pierderea calității de membru al magistraturii naționale de către acesta etc.

Deși ca regulă generală, Regulamentul atribuie procurorului european delegat, care deși acționează în numele EPPO, rămân în continuare procurori naționali, competențele de exercitare a urmăririi penale, fie personal, fie prin delegare, **prin excepție, art. 28 alin. (4) acordă acest drept și procurorului european însărcinat cu supravegherea**, acesta reprezentând palierul european propriu-zis. Limitele dreptului de investigație directă a procurorului european însărcinat cu supravegherea sunt date de două elemente: - aprobarea camerei permanente și aprecierea că intrarea în acțiune a procurorului european este ”*indispensabilă*” în interesul eficientizării urmăririi penale. Criteriile care determină caracterul indispensabil al intervenției procurorului european sunt trei: (a) gravitatea infracțiunii, în sensul repercusiunilor asupra UE; (b) investigație privește funcționari/agenți ai Uniunii; (c) dacă mecanismul realocării nu a funcționat.

Această excepție poate fi interpretată ca o exprimare a dorinței legiuitorului european de a nu lăsa la latitudinea statelor membre cele mai sensibile investigații din punctul de vedere al consecințelor asupra Uniunii, sau, în cazul criteriului (c) ca un instrument în mâinile conducerii EPPO într-un caz concret în care consideră ineficiente acțiunile PED.

Procurorul european va exercita în aceste cazuri aceleași puteri investigative ca și cele ale PED din statul unde se desfășoară urmărirea penală. **Din punctul de vedere al României acest lucru ar însemna că o persoană ce nu are calitatea de procuror național și nu are, de altfel, nicio altă calitate în materie de anchetă penală la nivel național** (chiar dacă a fost procuror național român, el nu mai are această calitate după numirea ca procuror european), **poate totuși să efectueze urmărirea penală direct și nemijlocit pe teritoriul respectivului stat** ori poate dispune măsuri obligatorii de investigație autorităților naționale. Dacă o astfel de posibilitate apare ca naturală în cazul PED tocmai pentru că acesta are calitatea de procuror național, în cazul procurorului

european, regulamentul impune o soluție supranațională, eminentă europeană, respectând în același timp principiul proporționalității.

Formula folosită de **art. 28 alin. (4) teza a doua**, în sensul că **statele membre asigură** faptul că procurorul european are, în esență, aceleași drepturi și competențe ca PED, în conformitate cu prezentul regulament și cu dreptul intern, **pare să reprezinte un îndemn pentru statul membru de a legifera pozitiv**. Această precauție a regulamentului poate apărea surprinzătoare, în condițiile în care regulamentul se aplică direct și prevalează față de reglementările interne. O explicație posibilă ar fi aceea că ceea ce a urmărit legiuitorul european a fost să ceară statelor să elimine eventualele obstacole legislative sau instituționale, dacă acestea există, în calea drepturilor egale de investigare pentru un organ supranațional - european, cum este procurorul european. Ne punem întrebarea dacă în legea română se impune introducerea unui articol special în acest scop, sau obiectivul regulamentului este atins oricum și prin aplicarea sa directă. Fără a exclude această soluție, până în momentul în care practica nu va identifica o necesitate concretă în acest sens, și în lipsa unor argumente contrare, nu considerăm că este nevoie de un act normativ în dreptul intern român care prevadă ceea ce prevede deja regulamentul.

Ridicarea privilegiilor sau imunităților de jurisdicție este reglementată de art. 29 din Regulamentul EPPO. În dreptul român avem în vedere imunitatea de urmărire penală a membrilor Guvernului în funcție sau a foștilor membri ai Guvernului pentru fapte comise în exercițiul funcției lor; imunitatea privind reținerea, arestarea preventivă sau percheziționarea membrilor parlamentului; imunitatea absolută pe durata mandatului a Președintelui României. De asemenea, există și imunitatea judecătorilor și procurorilor sub aspectul reținerii, arestării și percheziției.

Dacă ne referim în principal la membri Guvernului sau ai Parlamentului, în conformitate cu dreptul național care reglementează materia, în cazul României, Constituția, Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială și regulamentele celor două camere ale Parlamentului României, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (în cazul membrilor Guvernului) și ministrul justiției (în cazul Membrilor Parlamentului) au abilitatea de a cere, după caz, uneia din camerele parlamentare sau Președintelui României ridicarea imunității miniștrilor sau parlamentarilor. **Procurorul șef european va trebui să se adreseze acestor înalți oficiali ai statului român, pentru ca aceștia, în funcție de propria analiză a îndeplinirii condițiilor legii, să solicite organelor competente ridicarea imunității. Implicit, înseamnă că aceștia ar putea să cenzureze cererea formulată de EPPO**, câtă vreme textul art. 29 alin. (1) din regulament precizează expres faptul că se aplică dreptul național în materia acestui tip de cereri vizând persoane ce beneficiază de privilegii sau imunități în baza unei calități speciale naționale. Alin. (2) al aceluiași articol arată că se aplică procedurile prevăzute de dreptul UE atunci când se pune

problema ridicării privilegiilor sau imunităților prevăzute de dreptul Uniunii. Dihotomia operată de regulament este certă.

Astfel, Constituția României, republicată, instituie la art. 72 regimul imunității parlamentare; astfel, art. 72 alin. (2) prevede că: *„Deputații și senatorii pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, dar nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei din care fac parte, după ascultarea lor. Urmărirea și trimiterea în judecată penală se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție”*.

Rezultă astfel că, atunci când o anchetă a EPPO ar viza un deputat sau senator român, ar fi necesar ca procurorul-șef european să acționeze prin intermediul procurorului general al Pachetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, care poate transmite o solicitare de percheziție, reținere sau arestare camerei din care face parte parlamentarul vizat, pentru încuviințarea acesteia.

De asemenea, art. 109 alin. (2) din Constituția României, republicată, prevede că: *„Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție”*.

Aceste reglementări au fost mai apoi interpretate de Curtea Constituțională prin Decizia 270/2008¹⁰⁴ care a stabilit o procedură detaliată de formulare a cererilor de urmărire penală în cazul miniștrilor și Membrilor Parlamentului.

Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată, detaliază în art. 12 – 22 procedura de urmărire penală și judecare a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Potrivit art. 18 din Legea nr. 115/1999, *„dacă una dintre cele două Camere ale Parlamentului sau Președintele României a cerut urmărirea penală, dosarul cauzei se trimite, de îndată, ministrului justiției sau, după caz, primului-ministru pentru a proceda potrivit legii”*.

¹⁰⁴ Curtea Constituțională, Decizia nr. 270/2008 asupra cererilor formulate de președintele Camerei Deputaților și de președintele Senatului privind existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României, Ministerul Justiției și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și Parlamentul României, pe de altă parte, precum și asupra cererii președintelui Consiliului Superior al Magistraturii privind conflictul juridic de natură constituțională între Ministerul Public și Parlamentul României - Camera Deputaților, publicată în M.Of. nr. 290/15 aprilie 2008.

Art. 193 alin. (2) teza I din Regulamentul Camerei Deputaților¹⁰⁵ prevede că: „Cererea de reținere, arestare sau percheziție se adresează președintelui Camerei Deputaților de către ministrul justiției”.

În aceste condiții, potrivit dispozițiilor procesuale menționate, cererea formulată de către procurorul-șef european, prin intermediul procurorului general al Pachetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, privind propunerea de solicitare de începere a urmăririi penale se transmite acelei camere a Parlamentului din care face parte ministrul vizat de anchetă sau Președintelui României, în cazul în care ministrul nu este și membru al Parlamentului¹⁰⁶.

Măsurile de investigare (art. 30 din Regulamentul EPPO). Din perspectiva compatibilității cu Codul de procedură penală român, la capitolul „*Metode speciale de supraveghere*”, nu se identifică niciun impediment față de desfășurarea activității PED în materia măsurilor de investigare de acest tip, singura diferență fiind legată de condiția vizând minimum pedepsei (de **4 ani de închisoare** în regulamentul și **5 ani de închisoare** conform art. 139 Cpp). Astfel, supravegherea tehnică (care, conform art. 138 Cpp, include toate metodele de investigare indicate în Regulament) se poate dispune în cazul „ (...) oricăror alte infracțiuni pentru care legea prevede pedeapsa închisorii de 5 ani sau mai mare”. Însă, indiferent de minimum sau maximum general al pedepselor, evaziunea fiscală, infracțiunile îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE, precum și infracțiunile de corupție, rămân indicate ca infracțiuni grave pentru care art. 139 alin.2 Cpp nu stabilește existența unor limite de pedeapsă pentru a face posibilă dispunerea unor astfel de măsuri de supraveghere.

Textul alin. (1) al art. 30 din regulamentul face un inventar al unor așa-numite „măsuri de investigare”, care în realitate reprezintă mijloace de probă și procedee probatorii, ce pot fi administrate pentru infracțiunile date în competența EPPO, sub condiția ca maximum pedepsei aplicabile să fie de cel puțin 4 ani de închisoare.

La litera (a) este prevăzută percheziția, care în legislația națională apare ca fiind un procedeu probator și o activitate procedurală ce se execută de către organele judiciare, oricând pe parcursul urmăririi penale, conform art. 156 și următoarele Cpp.

Textul se referă pe scurt la perchezițiile domiciliare, corporale, informatice sau ale unui mijloc de transport, fără a reglementa în amănunt cazurile și condițiile în care se

¹⁰⁵ Republicat în temeiul art. II din Hotărârea Camerei Deputaților nr. 48/2016 privind modificarea și completarea Regulamentului Camerei Deputaților, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 432 din 9 iunie 2016, dându-se textelor o nouă numerotare.

¹⁰⁶ A se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr. 270/2008 asupra cererilor formulate de președintele Camerei Deputaților și de președintele Senatului privind existența unui conflict juridic de natură constituțională între Președintele României, Ministerul Justiției și Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de o parte, și Parlamentul României, pe de altă parte, precum și asupra cererii președintelui Consiliului Superior al Magistraturii privind conflictul juridic de natură constituțională între Ministerul Public și Parlamentul României - Camera Deputaților), publicată în M. Of., partea I, nr. 290 din 15.04.2008.

pot dispune aceste măsuri ori activități procesuale. Evident, efectuarea de către PED a acestora se va realiza cu respectarea art. 158 și următoarele Cpp, în cazul percheziției domiciliare, iar pentru celelalte forme de percheziție, respectiv: corporală, a unui vehicul ori informatică, vor fi avute în vedere prevederile art.165 – art.168 Cpp.

La litera (b) a aceluiași articol și aliniat este reglementat un alt procedeu probator, constând în ridicarea de obiecte și înscrisuri, care are corespondent în legislația procesual penală română în art.169 - art.171 Cpp, finalitatea urmărită fiind aceea de a obține anumite obiecte și înscrisuri ce pot fi folosite ca mijloc de probă în procesul penal.

În cuprinsul textului de la litera (c) sunt incluse mai multe metode speciale de supraveghere tehnică, după cum urmează:

- (i) - obținerea de date informatice stocate, criptate sau decriptate, fie în forma lor originală, fie într-o altă formă specificată.

Conform art. 138 alin. (4) și (5) Cpp, prin sistem informatic se înțelege orice dispozitiv sau ansamblu de dispozitive interconectate ori aflate în relație funcțională, dintre care unul sau mai multe asigură prelucrarea automată a datelor, cu ajutorul unui program informatic.

Prin noțiunea de date informatice se înțelege orice reprezentare de fapte, informații sau concepte sub o formă adecvată prelucrării într-un sistem informatic, inclusiv un program capabil să determine executarea unei funcții de către un sistem informatic.

Obținerea acestor date se poate realiza doar prin pătrunderea într-un mediu de stocare a datelor informatice, procedură definită la art.138 alin. (3) Cpp, „*accesul la un sistem informatic*”, care permite pătrunderea într-un sistem informatic sau mijloc de stocare a datelor informatice fie direct, fie de la distanță, prin intermediul unor programe specializate ori prin intermediul unei rețele, în scopul de a identifica probe.

Iată deci că pentru aplicarea acestei măsuri de investigare, PED are la dispoziție o procedură bine definită de Codul de Procedură Penală, care permite obținerea unor asemenea date.

De asemenea, art.154 Cpp, stabilește modalitatea de conservare a datelor informatice de către organele judiciare atunci când există o suspiciune rezonabilă cu privire la pregătirea sau săvârșirea unei infracțiuni, în scopul strângerii de probe ori identificării făptuitorului, suspectului sau a inculpatului, procurorul care supraveghează sau efectuează urmărirea penală poate dispune conservarea imediată a anumitor date informatice, inclusiv a datelor referitoare la traficul informațional, care au fost stocate prin intermediul unui sistem informatic și care se află în posesia sau sub controlul unui furnizor de rețele publice de comunicații electronice ori unui furnizor de servicii de comunicații electronice destinate publicului, în cazul în care există pericolul pierderii sau modificării acestora.

- (ii) - obținerea de date privind conturile bancare - corespunde procedurii de la art. 153 Cpp , vizând obținerea de date privind situația financiară a unei

persoane, care cuprinde și situația conturilor și conținutul acestora. Astfel, potrivit menționatului articol din Codul de procedură penală român:

„ (1) *Procurorul poate solicita, cu încuviințarea prealabilă a judecătorului de drepturi și libertăți, unei instituții de credit sau oricărei alte instituții care deține date privind situația financiară a unei persoane comunicarea datelor privind existența și conținutul conturilor și a altor situații financiare ale unei persoane în cazul în care există indicii temeinice cu privire la săvârșirea unei infracțiuni și există temeiuri pentru a se crede că datele solicitate constituie probe.*

(2) *Măsura prevăzută la alin. (1) se dispune din oficiu sau la cererea organului de cercetare penală, prin ordonanță care trebuie să cuprindă, în afara mențiunilor prevăzute la art. 286 alin. (2): instituția care este în posesia ori care are sub control datele, numele suspectului sau inculpatului, motivarea îndeplinirii condițiilor prevăzute la alin. (1), menționarea obligației instituției de a comunica imediat, în condiții de confidențialitate, datele solicitate.*

(3) *Instituția prevăzută la alin. (1) este obligată să pună de îndată la dispoziție datele solicitate”.*

Metoda specială de cercetare prevăzută la art.138 alin. (1) lit. e) Cpp și anume „obținerea datelor privind tranzacțiile financiare ale unei persoane”, definită ca fiind „operațiunea prin care se asigură cunoașterea conținutului tranzacțiilor financiare și al altor operațiuni efectuate sau care urmează să fie efectuate prin intermediul unei instituții de credit ori al altei entități financiare, precum și obținerea de la o instituție de credit sau de la altă entitate financiară de înregistrări ori informații aflate în posesia acestora referitoare la tranzacțiile sau operațiunile unei persoane” este complementară și poate fi utilizată de PED fără a face trimitere la dreptul Uniunii.

(iii) - obținerea de date privind traficul - este o metodă de cercetare care permite accesul la datele de trafic și de localizare, prelucrate de către furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului.

Acestea sunt definite de Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice¹⁰⁷. Astfel, în conformitate cu art. 2 lit. (b) din directivă, „date de transfer” înseamnă orice date prelucrate în scopul transmiterii comunicației printr-o rețea de comunicații electronice sau în vederea facturării, iar potrivit art. 2 lit. (c), „date de localizare” înseamnă orice date prelucrate într-o rețea de comunicații electronice care indică poziția geografică a echipamentului terminal al unui utilizator de serviciu public de comunicații electronice.

Procedura este prevăzută la art. 152 Cpp, unde sunt stabilite condițiile ce trebuie îndeplinite cumulativ pentru ca judecătorul de drepturi și libertăți să autorizeze obținerea acestora, astfel:

¹⁰⁷ Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002, privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice, publicată în JO UE L 201, vol. 036, ediție specială 2007, p.63 și urm.

„ (1) *Organele de urmărire penală, cu autorizarea prealabilă a judecătorului de drepturi și libertăți, pot solicita unui furnizor de rețele publice de comunicații electronice sau unui furnizor de servicii de comunicații electronice destinate publicului transmiterea datelor reținute, în baza legii speciale privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, altele decât conținutul comunicațiilor, în cazul în care există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni și există temeiuri pentru a se crede că datele solicitate constituie probe, pentru categoriile de infracțiuni prevăzute de legea privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului.*

(2) *Judecătorul de drepturi și libertăți se pronunță în termen de 48 de ore cu privire la solicitarea organelor de urmărire penală de transmitere a datelor, prin încheiere motivată, în camera de consiliu.*

(3) *Furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului care colaborează cu organele de urmărire penală au obligația de a păstra secretul operațiunii efectuate”.*

La lit. (d) a art. 30 alin. (1) din Regulamentul EPPO se permite PED să aplice măsuri de indisponibilizare a bunurilor ce urmează a fi supuse confiscării. Este vorba despre măsurile asigurătorii, prevăzute în dreptul românesc la art. 249 Cpp, ce reglementează condițiile generale de luare a acestor măsuri.

Astfel, dacă vor fi necesare măsuri de instituire a unui sechestru pentru a evita ascunderea, distrugerea, înstrăinarea sau sustragerea de la urmărire a bunurilor care pot face obiectul confiscării speciale sau al confiscării extinse ori care pot servi la garantarea executării pedepsei amenzii sau a cheltuielilor judiciare ori a reparării pagubei produse prin infracțiune, PED va respecta întocmai dispozițiile Capitolului III privind măsurile asigurătorii, restituirea lucrurilor și restabilirea situației anterioare săvârșirii infracțiunii, art. 249 - 256 Cpp.

O altă măsură de investigare care poate fi solicitată de PED în mod expres în baza regulamentului este reprezentată de *„interceptarea comunicațiilor electronice către și de la persoana suspectată sau acuzată, prin orice mijloace de comunicare electronică utilizate de persoana suspectată sau acuzată”*, prevăzută de art. 30 alin. (1) lit. (e) din Regulamentul EPPO.

Conform legislației naționale acesta constituie o metodă specială de supraveghere tehnică prevăzută de art. 138 alin. (1) lit. a.) Cpp, și constă în *„ interceptarea, accesul, monitorizarea, colectarea sau înregistrarea comunicărilor efectuate prin telefon, sistem informatic ori prin orice alt mijloc de comunicare ”.*

De asemenea, se pot dispune măsuri de supraveghere video, audio sau prin fotografiere ce presupun activități constând în „*fotografierea persoanelor, observarea sau înregistrarea conversațiilor, mișcărilor ori a altor activități ale acestora*”.

Procedura de executare a supravegherii tehnice se va realiza conform art. 139-art.146 Cpp, texte de lege care prevăd condițiile în care se poate dispune o astfel de măsură, modalitatea de emitere și punere în executare a mandatului, consemnarea activităților de supraveghere și prelungirea acestei măsuri.

O ultimă măsură prevăzută la art. 30 din regulament este „*urmărirea unui obiect prin mijloace tehnice, inclusiv livrările controlate de bunuri*” (art. 30 alin. (1) lit. (f)). Aceasta reprezintă, conform art. 138 alin. (1) lit. d.), o metodă specială de supraveghere ce constă în folosirea unor dispozitive care determină locul unde se află persoana sau obiectul la care sunt atașate.

Diferența dintre dreptul UE și cel național este dată de faptul că textul de la litera (f) al art. 30 din regulament **permite PED să ceară urmărirea prin mijloace tehnice doar pentru obiecte (bunuri) nu și pentru persoane**. În situația în care, în cadrul unei anchete a EPPO va fi necesară localizarea sau urmărirea unei persoane, temeiul legal este cel prevăzut la art. 138 alin. (1) lit. d.) și alin. (7) Cpp.

Pentru „*livrările controlate de bunuri*”, legislația națională prevede ca metodă specială de cercetare „*livrarea supravegheată*”, care conform art. 138 alin. (1) lit. i.) și alin. (12) Cpp, presupune „*tehnica de supraveghere și cercetare prin care se permite intrarea, tranzitarea sau ieșirea de pe teritoriul țării a unor bunuri în privința cărora există o suspiciune cu privire la caracterul ilicit al deținerii sau obținerii acestora, sub supravegherea ori cu autorizarea autorităților competente, în scopul investigării unei infracțiuni sau al identificării persoanelor implicate în săvârșirea acesteia*”.

Modalitatea de punere în practică a livrării supravegheate, este prevăzută la art. 151 Cpp, care explicitează cazurile în care se poate recurge la o astfel de măsură, cine o poate dispune, cine o execută, cu precizarea că există proceduri distincte de aplicare atunci când livrarea presupune activități transfrontaliere, situație în care este necesar acordul statelor tranzitate.

Problematika aplicării măsurilor de investigare versus necesitatea respectării obligației legale de confidențialitate este reglementată de art. 30 alin. (2) din regulament. Vom avea astfel în vedere în contextul concret al activității judiciare penale completarea acestui text cu cel al art. 139 alin. (4) Cpp, conform căruia: „*Raportul dintre avocat și persoana pe care o asistă sau o reprezintă nu poate forma obiectul supravegherii tehnice decât dacă există date că avocatul săvârșește ori pregătește săvârșirea unei infracțiuni dintre cele prevăzute la alin. (2). Dacă pe parcursul sau după executarea măsurii rezultă că activitățile de supraveghere tehnică au vizat și raporturile dintre avocat și suspectul ori inculpatul pe care acesta îl apară, probele*

obținute nu pot fi folosite în cadrul niciunui proces penal, urmând a fi distruse, de îndată, de către procuror. Judecătorul care a dispus măsura este informat de îndată de către procuror. Atunci când apreciază necesar, judecătorul dispune informarea avocatului”.

În privința măsurilor de investigare cele mai invazive (obținerea de date informatice, date privind traficul, date privind conturile bancare, interceptarea comunicațiilor electronice, urmărirea unui obiect prin mijloace tehnice și livrările supravegheate), art. 30 alin. (3) din regulament precizează expres că acestea se supun și în activitatea PED tuturor restricțiilor impuse de dreptul național. Astfel, cu cât măsurile de investigare sunt mai intruzive, limitele disponibilității asupra lor, atât pentru procurorul național cât și pentru PED, sunt mai restrânse. Regula reflectă principiul proporționalității în materia limitării exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, principiu consacrat diacronic atât de jurisprudența CEDO cât și de cea a CJUE.

Una din dispozițiile fundamentale în materia puterilor investigative ale PED în dreptul intern al statului membru în care funcționează concomitent și ca procuror național este cea prevăzută de art. 30 alin. (4) din regulament. Conform acestui text normativ, **PED are dreptul să folosească în activitatea sa de investigație și urmărire penală orice altă măsură disponibilă pentru procurori în baza dreptului național în cauze similare.**

Această precizare a regulamentului lămurește pe deplin statutul și competențele funcționale ale PED, care în cadrul anchetelor pe care le va efectua va avea la dispoziție aceleași pârghii procedurale ca oricare alt procuror național, putând aplica orice prevedere în materie de anchetă penală din dreptul intern.

Raportat la prevederile art. 30 alin. (5) din Regulamentul EPPO precizăm că PED au aceeași obligație ca și procurorii naționali, și anume de a motiva luarea unei măsuri de investigare, atât sub aspectul legalității cât și al oportunității, în special atunci când aceasta are un caracter profund invaziv cu privire la drepturile și libertățile fundamentale, prin raportare la condițiile impuse de procedura penală pentru fiecare dintre aceste măsuri (a se vedea art.139 Cpp, pentru măsurile de supraveghere tehnică, art. 157, art. 165, art. 168 Cpp pentru percheziții, ori art. 249 Cpp în privința măsurilor asigurătorii).

Secțiunea V.3. – Investigațiile transfrontaliere

În contextul investigațiilor transfrontaliere, dispozițiile art. 31 din Regulamentul EPPO reglementează în primul rând obligația de cooperare și consultare reciprocă a PED din mai multe state membre, precum și limitele competenței fiecăruia de a efectua acte de urmărire penală doar în statul membru din care provine.

De asemenea, pe lângă stabilirea mecanismului de relaționare și cooperare din interiorul EPPO, se reglementează și modul în care procurorul european însărcinat cu supravegherea rezolvă incidentele procedurale ivite între PED și PED asistent.

În toate cazurile, procurorul european însărcinat cu supravegherea investigației este în permanență informat asupra atribuirii unei măsuri de investigare unuia sau mai multor PED din alt stat membru.

Alineatele (5) - (8) reglementează situațiile în care procurorul european delegat asistent poate semnala PED care a dispus atribuirea măsurii lipsa de utilitate, proporționalitate sau fundament legal a măsurii solicitate, aceste situații urmând a fi aduse la cunoștința procurorului european ce supraveghează cazul și soluționate, recomandabil, bilateral; în măsura în care aceste divergențe nu pot fi rezolvate în termenul de 7 zile prevăzut de alin. (7), problema este transmisă camerei permanente căreia colegiul i-a atribuit cazul, care va lua o decizie.

În problematica investigațiilor transfrontaliere, Regulamentul EPPO a instituit o soluție practică de efectuare a acelor acte investigative sau de urmărire penală ce trebuie administrate pe teritoriul altui stat membru decât cel în care se desfășoară urmărirea penală: **procedura atribuirii** măsurii unui PED asistent din statul membru unde trebuie luată măsura investigativă. Această soluție antrenează în mod firesc consecința efectuării activității investigative atribuite în conformitate cu dreptul intern al statului membru pe teritoriul căruia se va pune în aplicare măsura și de către un PED asistent ce are calitatea cumulativă de procuror național al aceluia stat. La fel de firesc apare în acest context și necesitatea obținerii autorizațiilor judiciare pentru această activitate de către PED care atribuie măsura atunci când autorizarea este cerută de dreptul național al statului membru din a cărui ordine juridică face parte și de PED asistent atunci când autorizarea judecătorească este cerută de dreptul intern al statului acestuia. Soluția reglementată prin alin. (3) al art. 31 din Regulamentul EPPO.

În orice caz, analizând natura juridică a investigațiilor transfrontaliere așa cum sunt concepute de art. 31 din regulament, constatăm că acestea, cu toate că se bazează pe principiul libertății de circulație a probelor și pe principiul recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare, presupun **un mecanism fundamental diferit de cel al instrumentelor de cooperare judiciară în materie penală bazate pe art. 82 alin. (1) din TFUE** și în special de cele de tipul ordinului european de anchetă (**EIO/OEA**) sau al mandatului european de arestare (**EAW/MEA**). Aceste din urmă instrumente nu admit, în principiu, motive de refuz a executării, câtă vreme am putea considera că situațiile prevăzute de art. 31 alin. (5) din Regulamentul EPPO se constituie în veritabile motive de refuz a atribuirii (caracterul incomplet al acesteia, eroarea vădită, imposibilitatea realizării măsurii atribuite în termen din motive obiective și justificate, posibilitatea de a aplica măsuri mai puțin invazive sau *inexistența ori indisponibilitatea respectivei măsuri într-o cauză națională similară*).

Cu privire la cel din urmă motiv de refuz, pentru a contracara efectul imperativ al acestuia, alineatul (6) al aceluiași articol prevede posibilitatea substituirii mecanismului de executare a măsurii investigative prin atribuire prin executarea acesteia pe calea instrumentelor juridice întemeiate pe principiul recunoașterii reciproce. Este calea care permite practic **folosirea subsidiară a instrumentelor de tipul mandatului european de anchetă în activitatea judiciară intra-EPPO**¹⁰⁸. Decizia finală asupra oricăror incidente de refuz de executare a măsurilor atribuite, invocate de către PED asistent, aparține camerei permanente.

Arestarea preventivă și predarea transfrontalieră a persoanei suspecte sau acuzate se face, în conformitate cu prevederile **art. 33** din Regulamentul EPPO, **la solicitarea PED, în baza dreptului național aplicabil în situații similare**, iar în cazul în care această persoană se găsește pe teritoriul altui stat membru decât cel al urmăririi penale, PED solicită autorității naționale competente a statului în care își desfășoară activitatea emiterea unui mandat european de arestare (EAW/MEA). Cea de-a doua teză menționată anterior reprezintă un alt exemplu de aplicare încrucișată în situații transfrontaliere intra-UE a măsurilor naționale întemeiate pe Regulamentul EPPO cu măsurile bazate pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, enunțat de art. 82 alin. (1) din TFUE.

Conform paragrafului 75 din preambul *„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”*.

Textul alin. (1) al art. 33 din Regulamentul EPPO conferă PED posibilitatea de a solicita în baza regulamentului arestarea inculpatului, procedura de urmat fiind cea prevăzută de dreptul intern aplicabil. Din interpretarea textului se observă că singurele măsuri preventive prevăzute de regulament sunt arestarea (termenul folosit de regulament pentru echivalentul românesc *„reținerea”*) ori arestarea preventivă, **care nu include și arestul la domiciliu**, în lipsa unei trimiteri exprese, absolut necesară mai ales în materia măsurilor privative de libertate.

Așadar, PED ar putea dispune reținerea suspectului sau inculpatului dar nu ar putea dispune aplicarea măsurii **controlului judiciar** sau a controlului judiciar pe cauțiune în baza acestui text din regulament. **Însă, conform art. 30 alin. (4)** din regulament *„Procurorii europeni delegați au dreptul să solicite sau să dispună în propriul stat membru orice altă măsură disponibilă pentru procurori în temeiul dreptului național*

¹⁰⁸ Pentru o opinie care insistă asupra lipsei de coerență a administrării și folosirii probelor obținute prin investigații transfrontaliere în activitatea EPPO a se consulta András Csúri, *„Towards an Inconsistent European Regime of Cross-Border Evidence: The EPPO and the European Investigation Order”*, reprezentând capitolul 9 al lucrării Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W.M. Meij, Editors, *„Shifting Perspectives on the European Prosecutor’s Office”*, Asser Press and Springer-Verlag, Berlin, 2018, p. 141-151.

în cazuri similare la nivel național, pe lângă măsurile prevăzute la alineatul (1)”. Astfel, PED poate dispune și aplicarea celorlalte măsuri preventive care nu sunt prevăzute în conținutul Regulamentului EPPO.

Indiferent de măsura preventivă ce urmează a fi aplicată, PED român are obligația să respecte întocmai dispozițiile Titlului V din Codul de procedură penală, care reglementează *„Măsurile preventive și alte măsuri procesuale”*, această cerință fiind impusă chiar de textul art. 33 alin. (1) din regulament, care folosește sintagma *„în conformitate cu dreptul intern aplicabil în cazuri interne similare”*.

Secțiunea V.4. – Desesizarea EPPO prin trimiterea cauzelor către autoritățile naționale

Trimiterea cazurilor autorităților naționale și transferarea procedurilor către acestea este o modalitate de desesizare a EPPO reglementată prin prevederile art. 34 din Regulamentul EPPO, ce poate interveni pentru motive legate de lipsa de competență sau de existența unei hotărâri a camerei permanente de a nu cerceta cazul pentru că intră în acea zonă de competență neobligatorie a Parchetului European, la care ne-am referit pe larg cu ocazia analizei dispozițiilor art. 27 din regulamentul, în legătură cu dreptul de evocare. În acest spațiu juridic de negociere asupra cazurilor pe care le va investiga EPPO în situațiile în care competența acestuia este neobligatorie, Parchetul European, prin camerele permanente (structura decidentă a EPPO), poate hotărî, prin simetrie față de evocarea cazului, trimiterea acestuia autorităților naționale competente (în România, în majoritatea situațiilor, DNA). Alin. (3) al aceluiași articol se referă la situația infracțiunilor contra intereselor financiare ale UE, în cazul cărora prejudiciul produs sau care s-ar fi putut produce ar fi **inferior valorii de 100.000 de Euro**, în privința cărora **colegiul poate emite orientări generale** în sensul definiției criteriilor concrete pentru a se putea stabili dacă un anumit astfel de caz va fi păstrat în investigarea ori urmărirea penală a EPPO sau va fi trimis autorităților naționale competente.

O decizie a camerei permanente în sensul trimiterii unui caz către autoritățile naționale competente se comunică procurorului-șef european care, în trei zile de la primirea comunicării, poate solicita camerei reexaminarea deciziei (art. 34 alin. (4) din regulamentul).

Pentru că ne-am referit permanent, în contextul dreptului de evocare versus trimiterea cazurilor de către EPPO autorităților naționale competente, la existența unui spațiu de negociere între acestea cu privire la exercitarea competenței asupra unei cauze, trebuie arătat, de asemenea, că asigurarea prin regulamentul a unei competențe relativ extinse a EPPO poate însemna, în unele cazuri în care exercitarea acesteia nu este obligatorie, un dezavantaj operațional pentru EPPO. **Astfel, nu toate cazurile care nu sunt dorite de EPPO vor fi automat acceptate de autoritățile naționale competente.** De aceea, pentru motivul că nicio cauză nu poate rămâne neinvestigată (într-un astfel de caz ar fi vorba despre o formă de denegare de dreptate), art. 34 alin. (5) din regulamentul stabilește regula păstrării cauzei în competența EPPO ori de câte ori autoritățile naționale refuză să preia cazul.

Forma actelor de procedură ce se vor întocmi de EPPO pentru aducerea la îndeplinire a dispozițiilor referitoare la trimiterea cazurilor către autoritățile naționale va fi stabilită prin regulamentul intern de procedură al Parchetului European, pe care colegiul îl va adopta în conformitate cu atribuțiile sale, definite la art. 9 din regulamentul.

Cu toate că instituția trimiterii cazurilor de către EPPO autorităților naționale competente pare asemănătoare declinării de competență, aceasta nu constituie o

adevărată declinare de competență decât în cazul îndeplinirii premiselor art. 34 alin. (1) din regulament, adică atunci când cazul în discuție nu se regăsește în competența materială, teritorială sau *ratione personae* a EPPO. În toate celelalte cazuri descrise de textul aceluiași articol din regulament, competența *stricto sensu* a EPPO subzistă dar nu există un interes din partea organului UE de a investiga un astfel de caz – în aceste situații este cert că nu putem vorbi despre o declinare de competență.

Chiar dacă este vorba despre o reală declinare de competență sau doar de un act de desesizare bazat pe lipsa interesului investigației sau a urmăririi penale, din punctul de vedere al dreptului român aplicabil nu există reglementări specifice aplicabile. Acest lucru nu constituie în principiu un impediment în derularea actului procesual prevăzut de art. 34 pentru că se va aplica regulamentul prioritar față de dreptul național. Există totuși un aspect ce rămâne incert în contextul supus prezentei analize: **care va fi actul prin care parchetul național se va putea opune trimiterii cazului autorităților naționale competente**, atât în ipoteza de la alin. (1) cât și în cea de la alin. (5) ale art. 34 din regulament? Ar fi greu de presupus că actul parchetului național va fi reglementat prin regulile interne de procedură ale EPPO – acestea vor reglementa, așa cum este firesc, actele EPPO. Pe de altă parte, Cpp român nu prevede o reglementare pentru refuzul acceptării cazului de către parchetul național. În acest context, considerăm că se impune completarea Cpp cu reglementarea procedurii de refuz al parchetului de a accepta trimiterea unui caz de către EPPO.

Secțiunea V.5. – Terminarea investigației, trimiterea cauzei în judecată și exercitarea acțiunii penale înaintea instanței

Art. 35 din Regulamentul EPPO – Terminarea investigației. În sinteză, atunci când consideră investigația sau urmărirea penală finalizată, PED trimite procurorul european ce supraveghează cauza **un rezumat** al acesteia împreună cu **un proiect de soluție** (fie că este vorba despre o trimitere în judecată, fie că se pune problema unei închideri a cazului sau a unei alte soluții de netrimiteri în judecată). Pe scurt, după cum am analizat și în cadrul secțiunii consacrate structurii EPPO, PED este lipsit de orice putere decizională asupra cauzei pe care o instrumentează (perspectivă care încalcă nu doar eventuala independență a acestuia ci chiar și autonomia sa). Nici procurorul european care supraveghează cauza nu este mai bine poziționat din punctul de vedere al capacităților decizionale: regulamentul îl concepe ca pe o veritabilă „*curea de transmisie*” între camerele permanente și PED. Camerele permanente sunt adevăratele deținătoare a puterii decizionale asupra cauzelor. Această construcție nu este surprinzătoare, ea corespunzând întru totul viziunii colegiale asupra EPPO, promovată de Franța și Germania.

În aceste condiții, camera permanentă căreia i s-a alocat de către colegiu respectivul caz va lua decizia asupra destinului juridic al acestuia, adică va hotărî în consens cu

propunerea PED sau, dimpotrivă, va decide într-un alt sens ori, fără a adopta o decizie finală, va emite alte instrucțiuni către PED.

Așa cum ne-am obișnuit deja cu forma în limba română regulamentului, ce abundă în exprimări inexacte, se impune o observație cu privire la interpretarea sintagmei „*începerea acțiunii penale în fața unei instanței naționale*”, folosită în textul regulamentului, în art. 35 alin. (1). Aceasta **nu** are semnificația începerii urmăririi penale sau a punerii în mișcare a acțiunii penale, în conformitate cu prevederile art. 305 Cpp ori ale art. 309 Cpp, **ci cea a sesizării instanței de judecată prin rechizitoriu**, în conformitate cu dispozițiile art. 327 alin. (1) lit. a) Cpp. Concluzia decurge din compararea versiunii în limba română cu cele în limbile engleză, franceză și, mai ales, spaniolă și germană, corespunzătoare art. 35 alin. (1) din regulament¹⁰⁹.

Ca o continuare firească a dispozițiilor susmenționate, art. 36 din regulament reglementează trimiterea în judecată a cauzelor EPPO înaintea instanțelor naționale. Această soluție, constând în încredințarea judecării cauzelor EPPO de către instanțele naționale competente potrivit dreptului intern, a fost îndelung disputată pe parcursul negocierilor asupra proiectului de regulament al Comisiei din 2013. Foarte multe voci importante din mediul academic dar și nenumărați practicieni din cadrul instituțiilor UE și de la nivelul statelor membre au arătat că unei construcții cu adevărat unionale a unui parchet ar trebui să-i corespundă, simetric, și o competență de judecată unională. Varianta cea mai răspândită propusă pentru realizarea unui astfel de deziderat a fost cea a stabilirii jurisdicției penale a Curții de Justiție a Uniunii Europene (eventual a Tribunalului de primă instanță) în materia judecării cauzelor trimise în judecată prin rechizitoriile EPPO. O astfel de propunere s-a lovit de opoziția mai multor state naționale în cadrul negocierilor, opinia majoritară formată în consiliu fiind aceea că TFUE creează cadrul juridic necesar pentru înființarea Parchetului European, prin

¹⁰⁹ ce folosesc expresiile: „*a draft decision whether to prosecute before a national court*” și respectiv „*un projet de décision visant d'éventuelles poursuites devant une juridiction nationale*”, cu semnificația prezentării acuzațiilor în fața unei instanțe naționale, activitate echivalentă în procedura penală națională cu sesizarea instanței de judecată prin rechizitoriu, conform art.327 alin. (1) lit. a.) Cpp. Concluzia este susținută chiar mai puternic de exprimarea folosită de varianta în limba spaniolă a regulamentului unde, art. 35 alin (1) teza I prevede: „*Cuando el Fiscal Europeo Delegado encargado considere concluida la investigación, presentará un informe al Fiscal Europeo supervisor, con un resumen del caso y una propuesta de decisión sobre si se debe acusar ante un órgano judicial nacional (...)*”. În limba spaniolă, ultimele cuvinte ale textului citat înseamnă „*dacă trebuie să se înainteze acuzarea înaintea unui organ judiciar național*”, prin această din urmă sintagmă, în dreptul spaniol, înțelegându-se o instanță judecătorească.

În varianta în limba germană a regulamentului, același text are următorul conținut: „*Wenn der betraute Delegierte Europäische Staatsanwalt die Ermittlungen als abgeschlossen erachtet, unterbreitet er dem die Aufsicht führenden Europäischen Staatsanwalt einen Bericht, der eine Zusammenfassung des Verfahrens und einen Beschlussentwurf zu der Frage enthält, ob die Strafverfolgung vor einem nationalen Gericht erfolgen(...)*”. Ultimele cuvinte subliniate din text se traduc corect prin: „*acuzare înaintea instanței naționale*”. Varianta textului în limba germană este, de departe, cea mai clară și lipsită de echivoc.

dispozițiile art. 86 al acestuia, însă tratatele fundamentale post-Lisabona nu prevăd posibilitatea stabilirii unei jurisdicții permanente în materie penală la nivelul Uniunii.

Un alt argument pertinent în același sens a fost cel al supraîncărcării rolului Curții de Justiție și așa foarte aglomerat ca urmare atât al aderării de noi state la UE cât și al multiplicării problematicilor juridice în materia cărora instanțele naționale formulează cereri de decizie preliminară (dacă ar fi să ne gândim chiar și doar la zecile de decizii preliminare referitoare la mandatul european de arestare).

Oricum am privi însă această problemă, observăm că atitudinea suspicioasă ori chiar de respingere fermă a statelor membre față de soluția încredințării judecării cauzelor EPPO unei instanțe supranaționale și-a găsit expresia în soluția adoptată prin dispozițiile **art. 36 alin. (3)** din regulament: **rechizitoriul EPPO se trimite spre judecată în fața instanței competente a statului membru al cărui PED a efectuat urmărirea penală** (ca principiu ce cunoaște și anumite excepții). O posibilitate de manipulare a alegerii forumului (*"forum shopping"*) se naște din prevederea inserată în art. 36 alin. (3) teza a II-a din Regulamentul EPPO, potrivit căreia „ (...) camera permanentă poate să decidă să înceapă acțiunea penală în ceea ce privește cazul într-un stat membru diferit, dacă există motive suficient justificate de a face acest lucru (...)”. Este neîndoielnic că o astfel de prevedere lasă un spațiu mult prea larg de apreciere camerei permanente asupra alegerii forumului, fără a o obliga la explicații amănunțite asupra deciziei. O astfel de posibilitate ar putea intra în contradicție cu principiile în materie de combatere a forum shopping iterate de jurisprudența CEDO. Astfel, în hotărârea din cauza **Camilleri contra Malta** (2013)¹¹⁰, CEDO „a stabilit, cu claritate, că dreptul de dispoziție al procurorului în domeniul alegerii instanței care va judeca o anumită cauză, în situația în care pedepsele depind de instanța aleasă, încalcă garanția prevăzută la art. 7 din Convenție (*nulla poena sine lege*), sub aspectul lipsei de previzibilitate a legii”¹¹¹.

Există însă în prevederile art. 35 și 36 din regulament prevederi care sunt concepute să facă imposibil forum shopping ori, cel puțin, să-l limiteze de o manieră esențială. Astfel, trimiterea în judecată a unei cauze a EPPO înaintea instanței competente a unui alt stat decât cel al PED care a efectuat urmărirea penală va fi posibilă doar dacă acel PED însuși propune motivat o astfel de soluție (art. 35 alin. (3) regulament). În conformitate cu dispozițiile art. 36 alin. (3) teza a II-a din regulament, camera permanentă poate decide trimiterea în judecată într-un alt stat decât cel al PED care a efectuat urmărirea penală doar „luând în considerare raportul furnizat de acesta”.

¹¹⁰ ECHR, Case of Camilleri v. Malta, Application no. 42931/10, Judgment, Strasbourg, 22 January 2013, Final 27.05/2013, în original, în limba engleză la adresa <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-116076%22%5D%7D>, accesată ultima dată la 7 octombrie 2018.

¹¹¹ A se vedea Gheorghe Bocșan, „Biroul Procurorului European. Analiza diacronică a propunerilor de acte normative europene”, Revista Pro Lege nr. 4/2016, anul LXIV, serie nouă, p.54 și urm.

În perspectiva acestor norme, trimiterea în judecată într-un alt stat decât cel în care s-a efectuat urmărirea penală a unei cauze de către PED este dublu condiționată: pe de o parte de existența unei astfel de propuneri motivate făcută chiar de PED care a efectuat urmărirea penală, iar pe de altă parte de decizia camerei permanente într-un astfel de sens.

Faptul că o cameră permanentă nu poate decide asupra forului în lipsa unei propuneri motivate a PED constituie o minimă garanție contra posibilității de forum shopping.

Alineatele (1) și (2) ale art. 36 din Regulamentul EPPO stabilesc un termen procedural obligatoriu de 21 de zile în care camera permanentă poate decide asupra propunerii PED transmisă conform art. 35 din Regulament. Natura acestui termen este fără îndoială cea a unui termen de decădere, având în vedere că alineatul (2) stabilește sancțiunea nerespectării acestuia – și anume considerarea ca acceptată a propunerii PED (acceptare sau asumare tacită).

Modul de calcul al acestui termen va fi lămurit de normele interne de procedură ale EPPO, iar în lipsa unei astfel de reglementări se va calcula pe zile libere (*dies a quo et dies ad qualem non computatur in termino*), conform legislației naționale prevăzute la art.268 și următoarele Cpp.

Textul alin. (1) prevede și o limitare a atribuțiilor camerei permanente, aceasta neputând adopta direct o decizie de netrimitere în judecată în situația în care are în analiză un proiect de decizie de trimitere în judecată întocmit de PED.

În ceea ce privește exercitarea **căilor de atac**, procedura reglementată de alineatul (7) este distinctă de cea prevăzută de Codul de procedură penală român. Astfel, decizia asupra exercitării căii de atac este luată de camera permanentă a EPPO pe baza propunerii PED, care se prezintă sub forma unui raport și a unui proiect de decizie, însă **în cazul în care obținerea acestei decizii ar face imposibilă respectarea termenelor impuse de dreptul intern, PED este îndreptățit să exercite calea de atac corespunzătoare**. Ulterior, camera permanentă are posibilitatea de a decide fie menținerea, fie retragerea acestei căi de atac.

Se poate observa, prin raportare la procedura națională, că în cazul dosarelor instrumentate de PED, decizia de retragere a căii de atac nu revine procurorului ierarhic superior conform art. 415 al. 3 Cod procedură penală, ci echivalentului acestuia în sistemul ierarhic al EPPO, ce are putere de decizie asupra cauzelor individuale, respectiv camera permanentă căreia i-a fost alocată cauza. Există astfel un paralelism între mecanismul dreptului național și cel al regulamentulului în materia retragerii căilor de atac declarate inițial de procurorul de ședință.

În ceea ce privește ultima teză a alineatului final, care se referă la posibilitatea adoptării de către PED a unei poziții ce poate conduce la închiderea cazului, textul prevede doar că aceeași procedură se aplică și în situația în care PED „*în timpul procedurilor judiciare și în conformitate cu dreptul intern aplicabil, ar adopta o poziție*

care ar conduce la închiderea cazului”. În acest text se stabilește, practic, că **PED nu este independent în concluziile pe care le pune înaintea instanței de judecată**. Astfel, dacă intenționează să pună concluzii în sensul achitării sau încetării procesului penal, PED nu este liber să o facă, ci trebuie să aștepte instrucțiuni din partea camerei permanente. Prevederea menționată subliniază încă odată lipsa independenței interne în cadrul EPPO și construcția acestuia bazată pe o foarte strictă subordonare internă față de camerele permanente.

Articolul 36 se corelează cu dispozițiile din paragrafele (78) - (79) din preambul, ce detaliază, într-o manieră similară, procedura de sesizare a instanțelor naționale, cu judecarea cauzelor EPPO.

Secțiunea V.6. – Libertatea de circulație a probelor

Libertatea de circulație a probelor constituie un principiu fundamental al funcționării actului de justiție bazat pe dosarele EPPO. Alături de libertățile fundamentale ce alcătuiesc dreptul substanțial al Uniunii Europene (libertatea de circulație a mărfurilor, persoanelor, capitalurilor și plăților), în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție al Uniunii și-a găsit locul, odată cu Tratatul de la Lisabona, libertatea de circulație a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, întemeiată pe principiul recunoașterii reciproce a acestora. Cea mai bine adaptată soluție care să asigure acest din urmă deziderat constă tocmai în libertatea de circulație a probelor. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 37 alin. (1) din Regulamentul EPPO, *„Nu se respinge admiterea probelor prezentate de către procurorii EPPO sau de pârât¹¹² în fața unei instanțe pentru simplul motiv că probele au fost obținute într-un alt stat membru sau în conformitate cu dreptul unui alt stat membru”*.

Această formulare se referă doar la administrarea probelor în fața instanței de judecată dar avataruri ale principiului se regăsesc și în faza de urmărire penală, așa cum este cazul investigațiilor transfrontaliere, prevăzute la art. 31 din regulament, în care, potrivit dispozițiilor art. 32 din același regulament, PED asistent pune în practică măsurile atribuite în conformitate cu dreptul intern al statului membru din a cărei ordine juridică face parte, cu toate că probele astfel obținute vor fi avute în vedere de PED care efectuează urmărirea penală potrivit dreptului intern al propriului stat al acestuia din urmă.

Ar fi greu de imaginat o altă soluție funcțională pentru a evalua legalitatea administrării probelor în cadrul unui parchet transnațional și supranațional, așa cum este EPPO. Pentru a asigura totuși o anumită coerență în materia condițiilor de legalitate a

¹¹² Un alt exemplu relevant cu privire la caracterul profund defectuos al folosirii terminologiei juridice în varianta în limba română a Regulamentului EPPO: deși se referă la un proces penal, iar în varianta engleză termenul folosit este cel corect, de ”defendant”, textul în română folosește termenul specific procesului civil (cel de ”pârât”).

administrării probelor atât în faza de urmărire penală, cât, mai ales în cea de judecată, se impune existența unui cadru procesual care să prezinte un grad ridicat de armonizare. Dispozițiile art. 37 alin. (1) din Regulamentul EPPO nu pot funcționa fără a le lua în considerare și pe cele ale art. 82 alin. (2) para. (2) lit. (a) din TFUE, care stabilesc posibilitatea Uniunii de a adopta norme minime referitoare la admisibilitatea reciprocă a probelor între statele membre. Sistemul de armonizare prin adoptarea de norme minime comune în procedurile penale ale statelor membre are ca și scop tocmai compatibilizarea acestora pentru a fi suficient de convergente astfel încât libertatea de circulație a probelor să devină firească, să se elibereze de caracterul forțat și artificial ce pare să o caracterizeze. Desigur, îngrijorările referitoare la libertatea de circulație a probelor gravitează în jurul necesității de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale în procesul penal. Aceste probleme vor fi abordate în cadrul capitoului din prezentul studiu ce se referă la garanțiile procesuale și controlul jurisdicțional.

Întrebarea care persistă însă în legătură cu principiul instituit prin art. 37 alin. (1) din regulament este referitoare la **modul concret în care instanțele statelor membre vor judeca admisibilitatea unei probe administrate direct într-un alt stat membru în conformitate cu dreptul respectivului stat**. Este cert că instanța română, de exemplu, nu va putea respinge pur și simplu, o probă administrată în cursul urmăririi penale conform dreptului ceh de către un PED asistent din Republica Cehă, dar cum oare va evalua instanța română dacă dreptul Republicii Cehe în materia validității administrării probei respective a fost într-adevăr respectat? Trebuie să ținem cont în acest silogism și de principiul excluderii probelor nelegal administrate, instituit prin dispozițiile art. 102 alin. (2) Cpp: „*Probele obținute în mod nelegal nu pot fi folosite în procesul penal*”. Observăm că Regulamentul EPPO stabilește doar o condiție negativă, aceea ca o probă să nu fie exclusă, dar nu prevede o procedură de analiză a valabilității administrării probei respective în statul după regulile de procedură ale căruia proba a fost efectiv administrată, în situația în care nicio instanță judecătorească din statul respectiv nu a exercitat control judiciar sau nu a autorizat pe cale judecătorească măsura de investigare. În această categorie există suficient de multe mijloace de probă. Regulamentul tace iar dreptul intern după care se judecă respectiva cauză (cel puțin atunci când este vorba despre dreptul român) nu oferă nicio soluție. Vom putea oare avea în vedere ideea că **judecătorul român va verifica admisibilitatea probei după dreptul ceh (pe care nu îl cunoaște)?** Această soluție va reprezenta o adevărată piatră de încercare pentru funcționalitatea practică a conceptului Parchetului European. Rămâne, prin urmare, viitoarei jurisprudențe a Curții de Justiție a Uniunii Europene să răspundă cererilor de decizii preliminare despre care nu avem nicio îndoială că vor fi formulate abundant după ce EPPO va începe să producă rechizitorii.

Al doilea principiu major în materia modului în care instanțele judecătorești se raportează la probele ce le sunt prezentate în cadrul procesului penal este cel al libertății de apreciere asupra valorii probatorii a acestora. Probele nu au o valoare predeterminată.

Astfel, art. 37 alin. (2) din Regulamentul Parchetului European enunță: „*Competența instanței de judecată de a evalua în mod liber probele prezentate de către pârât sau de către procurorii din cadrul EPPO nu este afectată de prezentul regulament*”. Acest principiu fundamental stă și la baza dreptului procesual penal român, fiind exprimat în art. 103 alin. (1) Cpp: „*Probele nu au o valoare dinainte stabilită prin lege și sunt supuse liberei aprecieri a organelor judiciare în urma evaluării tuturor probelor administrate în cauză*”.

Secțiunea V.7. – Dispunerea de bunurile confiscate

Cu toate că această tematică nu intră în cadrul larg al investigațiilor și al exercitării acțiunii penale de către EPPO, ci se referă la faza executării hotărârilor judecătorești definitive, Regulamentul EPPO o tratează în cadrul secțiunii 3 a capitolului IV, secțiune intitulată „*Norme privind urmărirea penală*”. Opțiunea este nefirească însă, pentru a păstra legătura între analizele juridice făcute în prezentul studiu și structura regulamentului, am decis abordarea acestui subiect în prezentul capitol al studiului, dedicat acțiunii penale.

Art. 38 din Regulamentul EPPO, intitulat „*Dispunerea de bunurile confiscate*” stabilește competența autorităților naționale din statul membru în care a avut loc judecata cauzei de a aduce la îndeplinire dispozițiile hotărârii judecătorești în materie de confiscare în conformitate cu dreptul intern, însă fără a aduce atingere drepturilor Uniunii sau a altor victime. În conformitate cu dreptul român, în măsura în care acesta devine aplicabil ca drept intern în cauză, menționatul text trebuie citit cu precizarea că, în loc de „*alte victime*” se înțelege „*alte părți civile constituite în cauză*”. Formularea regulamentului este mult mai generală pentru că nu în toate sistemele de drept aparținând statelor membre ale Uniunii Europene există noțiunea de parte civilă ori proceduri prin care victimele să poată cere despăgubiri pentru prejudicii produse prin infracțiune înaintea instanței penale.

În dreptul românesc, autoritatea având competențele la care se referă art. 38 din Regulamentul EPPO este Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate (ANABI), înființată prin Legea nr. 318/2015¹¹³. Atribuțiile privind bunurile confiscate ce revin prin lege ANABI sunt reglementate în legea amintită, la capitolul V, art. 33 și următoarele. Cât privește asigurarea drepturilor prioritate de despăgubire în favoarea bugetului Uniunii dar și a altor părți civile constituite în cauză, acest lucru este realizat în dreptul românesc prin normele de procedură penală și civilă aplicabile în cadrul procesului penal, norme ce se aplică în elaborarea hotărârii

¹¹³ Legea nr. 318/2015 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate și pentru modificarea și completarea unor acte normative. În vigoare de la 27 decembrie 2015. Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 961 din 24 decembrie 2015.

judecătorești, iar nu ulterior, atunci când începe rolul efectiv al ANABI în confiscarea bunurilor. Prin urmare, confiscarea specială ori extinsă, pe de o parte și acordarea despăgubirilor civile, pe de altă parte, sunt două chestiuni care, în dreptul românesc sunt clar distincte.

O problemă interesantă ce poate apărea în contextul aplicării dispozițiilor art. 38 din regulament este legată de situația în care camera permanentă căreia i-a fost atribuită cauza, la propunerea motivată a PED ce a efectuat urmărirea penală, a decis să trimită în judecată respectiva cauză înaintea instanței judecătorești competente din alt stat membru decât cel al PED menționat. Sintagma folosită de textul art. 38 din regulament referitoare la modalitatea de executare a dispoziției de confiscare dispusă prin decizie definitivă este „*de bunurile sau produsele respective se dispune potrivit dreptului intern aplicabil*”. Ceea ce nu este clar în acest context este dacă dreptul intern aplicabil este cel al statului membru al forului, cel al statului membru căruia îi aparține PED care a efectuat urmărirea penală sau statul membru pe teritoriul căruia se găsesc bunurile ce trebuie confiscate. Regulamentul nu sugerează nici un răspuns acestei dileme. Oricum ar fi, urmează cu siguranță să se aplice dispozițiile Directivei 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană¹¹⁴. Chiar și înființarea în România a ANABI, prin Legea nr. 318/2015, a reprezentat o măsură de transpunere a menționatei directive.

Directiva însă nu răspunde întrebării pe care tocmai am formulat-o. Cu toate că am fi tentați să răspundem că dreptul intern aplicabil este cel al statului forului (faza de executare a unei hotărâri judecătorești definitive fiind într-o strânsă legătură cu actul de decizie asupra cauzei – „*adjudication*”), în situația în care bunurile și produsele ce urmează a fi valorificate ori, după caz, distruse, se găsesc pe teritoriul altui stat membru, eventual indisponibilizate de autoritățile acelui stat (cel mai probabil statul al cărui PED a efectuat urmărirea penală), considerăm că dreptul intern aplicabil ar trebui să fie cel al acestui din urmă stat membru, iar procedura respectivă ar trebui pusă în aplicare în baza principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor definitive și a deciziilor judiciare.

Secțiunea V.8. – Închiderea cauzelor EPPD și soluționarea acestora prin „*plea bargaining*”

În primul rând trebuie să semnalăm și de data aceasta o eroare de traducere, de data aceasta fiind foarte probabil o eroare materială neintenționată, în titlul capitolului care, deși se intitulează „*Execuția bugetară*”, în realitate se referă la „**Închiderea / clasarea cauzei**”. Închiderea cazului împotriva unei persoane se face prin decizia camerei permanente la propunerea PED care instrumentează cazul, în conformitate cu

¹¹⁴ Publicată în JO UE L 127 din 29.4.2014.

prevederile art. 39 din Regulamentul EPPO, care reglementează în cadrul alin. (1) și motivele ce pot sta la baza unei astfel de decizii: decesul suspectului, alienarea mintală a acestuia, amnistia, imunitatea, prescripția răspunderii penale, ne bis in idem și lipsa probelor relevante. Fiind reglementate direct prin regulament, aceste motive vor conduce la închiderea cazului indiferent dacă sunt sau nu prevăzute ca atare în dreptul procesual penal al statelor membre în care s-a făcut urmărirea penală. Închiderea cazului intervine în dreptul intern român în condițiile **art. 315 Cpp, în mai multe situații decât cele enumerate de art. 39 alin. (1) din regulament**, cazuri reglementate de **art. 16 alin. (1) Cpp**, la care se adaugă și renunțarea la urmărirea penală. În aceste condiții se pune problema de a ști dacă PED român ar putea propune camerei permanente închiderea unui caz instrumentat potrivit dreptului intern român atunci când intervin situații de clasare prevăzute la art. 16 alin. (1) Cpp și care nu sunt enunțate și de art. 39 alin. (1) din regulament, cum ar fi, de exemplu cauzele justificative, de neimputabilitate sau de nepedepsire prevăzute de legea internă (art. 16 alin. (1) lit. d) și h) Cpp).

Răspunsul pe care îl dăm problemei enunțate este în sensul că în cazurile invocate anterior, PED român are posibilitatea de a propune camerei permanente, printr-un raport, să decidă închiderea cazului. Argumentul principal în favoarea acestui răspuns este acela că **întreaga anchetă a PED este reglementată de dreptul național al acestuia și, prin urmare, ar fi absolut natural ca și închiderea cazului să se facă în baza dreptului intern aplicabil**. Această idee se regăsește, de altfel, și în textul art. 39 alin. (1) din regulament, care arată că închiderea cazului se face „*atunci când acțiunea penală a devenit imposibilă în temeiul dreptului statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul*”. **În ceea ce privește însă renunțarea la urmărirea penală**, considerăm că PED român ar putea propune închiderea unui caz pe un astfel de considerent, deși problema aplicării eventuale a principiului oportunității aparține în exclusivitate Parchetului European ca organ al Uniunii la un nivel supranațional și care nu are legătură cu evaluarea oportunității la nivelul statelor membre. PED nu va și lua decizia renunțării la urmărirea penală, ci va formula doar o propunere către camera permanentă. Putem presupune că principiile și criteriile de apreciere a oportunității efectuării urmăririi penale vor fi adoptate de Colegiul EPPO și îi vor orienta pe PED din statele membre participante în propunerile pe care le vor face.

Odată închis un caz în condițiile prezentate mai sus, este posibil ca acesta să fie redeschis, tot prin decizia camerei permanente, atunci când apar fapte noi care nu au fost cunoscute de PED atunci când a propus închiderea cazului. Trebuie să remarcăm că regulamentul se referă doar la „*fapte noi*” și nu și la „*împrejurări noi*”, ceea ce înseamnă că nu se mai poate redeschide urmărirea penală pentru aceleași fapte atunci când au apărut noi probe, ci doar atunci când au apărut noi fapte. Având în vedere supremația dreptului Uniunii față de cel național și faptul că regulamentul prevede expres posibilitatea redeschiderii cauzei doar în cazul apariției de noi fapte, considerăm că un caz al EPPO nu va putea fi redeschis doar în baza apariției de împrejurări sau

probe noi cu privire la aceleași fapte pentru care a fost deja închis prin decizia camerei permanente.

O ultimă temă consacrată investigațiilor penale și modului de soluționare a cauzelor EPPO este cea a procedurilor simplificate de urmărire penală, noțiune ce este echivalentă conceptului de ”*plea bargaining*”. Chestiunea este reglementată de art. 40 din Regulamentul EPPO, care permite PED să propună închiderea unui caz în baza unei astfel de proceduri prevăzute de dreptul intern, în condițiile prevăzute de acesta. Alin. (2) al aceluiași articol prevede criteriile în baza cărora camera permanentă va accepta sau nu o procedură simplificată de urmărire penală: gravitatea infracțiunii, quantumul prejudiciului, măsura în care suspectul este dispus să repare prejudiciul și corelarea aplicării unei astfel de proceduri cu obiectivele generale și principiile de bază ale EPPO. Pentru armonizarea aplicării acestor principii, **colegiul va adopta orientări generale**.

Atunci când este de acord cu propunerea privind aplicarea într-un caz a unei astfel de proceduri, camera permanentă îl autorizează pe PED să îi dea curs în conformitate cu prevederile dreptului național. Cazul se va închide în totalitate doar atunci când suspectul și-a îndeplinit obligațiile asumate prin procedura respectivă.

În dreptul procesual penal român, singura procedură simplificată reglementată este aceea a **acordului de recunoaștere a vinovăției**, în conformitate cu prevederile Titlului IV capitolul I din Codul de Procedură Penală (**art. 478-488**). Aceste prevederi se vor aplica atunci când PED român va obține autorizarea din parte camerei permanente și în condițiile acesteia. Procedura se finalizează prin hotărâre judecătorească ce produce autoritate de lucru judecat.

Este de remarcat preocuparea legiuitorului european pentru asigurarea echilibrului între protecția intereselor financiare ale UE și protejarea intereselor financiare ale statelor membre sau a patrimoniului altor victime. Astfel, în aliniatul (2) al art. 40 se face o distincție între cauzele investigate de EPPO în funcție de valoarea prejudiciului cauzat intereselor financiare ale UE versus prejudiciul cauzat altei victime. PED nu va avea dreptul să propună o procedură simplificată în cauzele în care valoarea prejudiciului cauzat altei victime este mai mare decât cel cauzat bugetelor UE fără a consulta în prealabil autoritățile naționale de urmărire penală. Această măsură este binevenită întrucât lasă autorităților naționale posibilitatea să verifice, de exemplu, în ce măsură inculpatul a acoperit prejudiciul cauzat bugetului național și abia apoi ar putea fi de acord cu o procedură de *plea bargaining*.

Capitolul VI - Garanțiile procedurale și controlul judiciar

Cel dintâi articol al Regulamentului EPPO din cadrul acestui capitol este cel referitor la drepturile fundamentale ale persoanelor suspectate sau acuzate în cauzele Parchetului European.

Astfel, articolul 41 din regulament, intitulat „Sfera drepturilor persoanelor suspectate și acuzate” conține următorul text:

„(1) Activitățile EPPO se desfășoară în deplină conformitate cu drepturile persoanelor suspectate și acuzate consacrate în Cartă, inclusiv cu dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare.

(2) Orice persoană suspectată sau acuzată în cadrul procedurilor penale desfășurate de EPPO are cel puțin drepturile procedurale prevăzute în dreptul Uniunii, inclusiv în directivele privind drepturile persoanelor suspectate și acuzate în cadrul procedurilor penale, astfel cum sunt transpuse în dreptul intern, precum:

(a) dreptul la interpretare și traducere, astfel cum se prevede în Directiva 2010/64/UE;

(b) dreptul la informații și accesul la materialele cazului, astfel cum se prevede în Directiva 2012/13/UE;

(c) dreptul la un avocat și dreptul de a comunica cu părți terțe și de a informa părți terțe în caz de detenție, astfel cum se prevede în Directiva 2013/48/UE;

(d) dreptul la tăcere și la prezumția de nevinovăție, astfel cum se prevede în Directiva (UE) 2016/343;

(e) dreptul la asistență judiciară, astfel cum se prevede în Directiva (UE) 2016/1919.

(3) Fără a aduce atingere drepturilor menționate în prezentul capitol, persoanele suspectate și acuzate, precum și alte persoane implicate în procedurile desfășurate de EPPO beneficiază de toate drepturile procedurale pe care le prevede dreptul intern aplicabil, inclusiv posibilitatea de a prezenta probe, de a solicita desemnarea experților sau o expertiză și audierea martorilor și de a solicita EPPO să obțină astfel de măsuri în numele apărării”.

Regulamentul EPPO impune astfel un standard minim al drepturilor și garanțiilor procesuale de care beneficiază persoanele ce au calitatea de suspect sau inculpat într-un dosar instrumentat de PED, standard stabilit de directivele enumerate de art. 41 alin. (2) din regulament. Trimiterea la aceste directive se face datorită principiului stabilit prin art. 82 alin. (2) lit. (b) din TFUE, care se referă la armonizarea dreptului procesual penal al statelor membre, însă doar în măsura în care este necesară pentru a sigura recunoașterea reciprocă a hotărârilor și deciziilor judiciare. Textul amintit prevede posibilitatea adoptării de către Parlamentul European și Consiliu a unor norme minime referitoare la drepturile persoanelor în procedura penală.

O atenție deosebită este acordată persoanelor față de care s-a luat măsura arestării preventive și persoanelor ce fac obiectul unui mandat european de arestare.

Secțiunea VI.1. - Dreptul la interpretare și traducere

Art. 41 alin. (2) lit. (a) din regulament se referă la dreptul la interpretare și traducere, prevăzut de Directiva 2010/64/UE¹¹⁵.

Această directivă, ce a avut termen de transpunere la 27 octombrie 2013, instituie norme minime obligatorii pentru statele membre privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale și al procedurilor de executare a unui mandat european de arestare. Directiva se aplică persoanelor din momentul aducerii la cunoștință a acuzației și până la finalizarea definitivă a procedurilor asupra fondului cauzei.

Directiva 2010/64/UE reglementează două categorii de drepturi, specifice persoanelor ce nu vorbesc limba națională în care se desfășoară procedurile penale ai căror subiecți sunt:

a. Dreptul la interpretare

Aspectele concrete ale dreptului la interpretare, detaliate în Directiva 2010/64/UE, sunt:

- asigurarea, de îndată și fără întârziere, persoanelor suspectate sau acuzate, care nu vorbesc sau nu înțeleg limba în care se desfășoară procedura penală, de servicii de interpretare în cadrul procedurilor penale desfășurate în fața autorităților de urmărire penală și a celor judiciare, inclusiv în cadrul interogatoriilor efectuate de poliție, în cadrul tuturor audierilor în fața instanței și în cadrul oricăror audieri intermediare necesare;
- asigurarea serviciilor de interpretare, atunci când este necesar în vederea garantării caracterului echitabil al procedurilor, în vederea comunicării între persoanele suspectate sau acuzate și avocații acestora, atunci când această comunicare are legătură directă cu interogatoriul și cu audierile din cadrul procedurilor sau cu introducerea unei căi de atac sau a oricărei alte cereri de natură procedurală.

Aceste două aspecte ale dreptului la interpretare includ și oferirea de asistență adecvată în cazul persoanelor cu deficiențe de auz sau de vorbire.

Nivelul minim al reglementării dreptului la interpretare, conform Directivei 2010/64/UE, cu cele două aspecte ale sale, este asigurat în dreptul intern prin următoarele dispoziții legale:

¹¹⁵ Directiva 2010/64/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 octombrie 2010 privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale, publicată în JO L 280 din 26.10.2010.

- Art. 12 Cpp reglementează principiul limbii oficiale și corolarul său: dreptul la interpret.

Potrivit alineatului (3), părților și subiecților procesuali care nu vorbesc sau nu înțeleg limba română ori nu se pot exprima li se asigură, în mod gratuit, posibilitatea de a lua cunoștință de piesele dosarului, de a vorbi, precum și de a pune concluzii în instanță, prin interpret. În cazurile în care asistența juridică este obligatorie, suspectului sau inculpatului i se asigură în mod gratuit posibilitatea de a comunica, prin interpret, cu avocatul în vederea pregătirii audierii, a introducerii unei căi de atac sau a oricărei altei cereri ce ține de soluționarea cauzei.

- Art. 105 Cpp reglementează modalitatea de aplicare efectivă a dreptului la interpretare în cadrul procedurii de audiere a persoanelor.

Conform acestui text, prezența interpretului trebuie asigurată ori de câte ori persoana audiată nu înțelege, nu vorbește sau nu se exprimă bine în limba română, într-un astfel de caz audierea persoanei făcându-se prin interpret.

Similar, este obligatorie asigurarea asistenței specifice în cazul în care persoana audiată are deficiențe de auz sau vorbire (este surdă, mută sau surdo-mută conform art. 105 alin. (3) Cpp), în acest caz audierea făcându-se cu participarea unei persoane care are capacitatea de a comunica prin limbajul special; comunicarea se poate face și în scris. Doar în cazuri excepționale, dacă nu este prezentă o persoană autorizată care poate comunica prin limbajul special, iar comunicarea nu se poate realiza în scris, audierea persoanelor cu deficiențe de comunicare se va face cu ajutorul oricărei persoane care are aptitudini de comunicare specifice.

Pentru a da eficiență aplicării dreptului la interpretare, directiva stabilește (art. 2 alin. (4)), că statele membre au obligația de a se asigura de existența unei proceduri sau a unui mecanism prin care să verifice dacă persoanele suspectate sau acuzate vorbesc și înțeleg limba în care se desfășoară procedurile penale și dacă au nevoie să fie asistate de un interpret.

Potrivit art. 83 alin. (1) lit. (f) Cpp, inculpatul este încunoscător în scris, în momentele cheie ale procedurii penale (audiere, arestare preventivă), asupra drepturilor sale, printre care și dreptul de a beneficia în mod gratuit de un interpret atunci când nu înțelege, nu se exprimă bine și nu poate comunica în limba română.

În cadrul procedurilor ce se desfășoară în fața instanțelor penale române, desemnarea unui interpret se realizează în toate cazurile în care persoanele audiate au cetățenia unui alt stat, mai puțin atunci când persoana audiată arată că știe limba română, însă chiar și în acest caz organul judiciar are posibilitatea de a desemna un interpret, pentru a se asigura că și aspectele tehnico-juridice ale dialogului vor fi înțelese integral de persoana audiată.

Alineatul (5) al art. 2 din directivă impune asigurarea de către statele membre a unui mecanism de control judiciar al deciziilor de refuz al asigurării serviciilor de

interpretare, mecanism ce la nivel national se concretizează în posibilitatea exercitării căilor de atac împotriva atât a sentinței de primă instanță, cât și a încheierilor premergătoare, atât sub aspectul refuzului de a desemna un interpret, cât și a calității interpretării, ambele aspecte putând constitui critici valorificabile în căile de atac.

Mai mult, în cazul hotărârilor definitive, potrivit art. 453 Cpp, se poate promova cerere de revizuire a unei hotărâri definitive, cu privire la latura penală, atunci când aceasta s-a întemeiat pe situațiile învederate de un interpret, care a săvârșit infracțiunea de măturie mincinoasă în cauza a cărei revizuire se cere, influențând astfel soluția pronunțată și conducând la pronunțarea unei soluții nelegale sau netemeinice.

Revizuirea sentinței definitive într-un astfel de caz este așadar condiționată de existența unei interpretări false, nereale, îndepărtate în esență de conținutul relatărilor persoanei audiate.

Directiva 2010/64/UE impune statelor membre să acorde o atenție specială persoanelor supuse procedurii executării mandatului european de arestare, statele membre având obligația de a se asigura că autoritățile lor competente pun la dispoziția persoanelor suspuse unei astfel de proceduri, care nu vorbesc sau nu înțeleg limba română, servicii de interpretare în conformitate cu prezentul articol.

Conform Legii nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară în materie penală, persoanele solicitate în temeiul unui mandat european de arestare beneficiază de interpret gratuit în toate situațiile în care nu vorbesc sau nu înțeleg limba română.

Articolul 2 alineatul (8) al Directivei 2010/64/UE solicită statelor membre să asigure garanții suficiente pentru calitatea serviciilor de interpretare: interpretarea asigurată persoanelor suspectate sau acuzate trebuie să fie de o calitate suficientă pentru a garanta caracterul echitabil al procedurilor, în special prin garantarea faptului că persoanele suspectate sau acuzate cunosc cazul instrumentat împotriva lor și pot să își exercite dreptul la apărare.

La nivel de reglementare legislativă în dreptul național, standardele de calitate ale serviciilor de interpretare sunt asigurate de art. 12 alin. (4) Cpp, care stabilește că în cadrul procedurilor penale se folosesc interpreți și traducători autorizați conform legii. Potrivit art. 105 alin. (1) Cpp, interpreții pot fi desemnați de organele judiciare sau aleși de către părți ori de persoana vătămată, dintre interpreții autorizați, potrivit legii. Posibilitatea persoanei audiate de a folosi serviciile unui interpret pe care îl alege personal este o garanție suplimentară a standardului de calitate impus de directivă. Doar în mod excepțional, potrivit art. 105 alin. (2) Cpp, în situația în care se impune luarea urgentă a unei măsuri procesuale sau dacă nu se poate asigura un interpret autorizat, audierea poate avea loc în prezența oricărei persoane care poate comunica cu cel ascultat, organul judiciar având însă obligația de a relua audierea prin interpret imediat ce aceasta este posibilă.

b. Dreptul la traducerea documentelor esențiale

Potrivit articolului 3 alin. (1) din Directiva 2010/64/UE, statele membre se asigură că persoanelor suspectate sau acuzate, care nu înțeleg limba în care se desfășoară procedurile penale respective, li se furnizează într-un interval de timp rezonabil traducerea scrisă a tuturor documentelor esențiale, pentru a se garanta faptul că respectivele persoane pot să își exercite dreptul la apărare și pentru a garanta caracterul echitabil al procedurilor.

Directiva clarifică conținutul sferei documentelor esențiale ca fiind: orice decizie de privare de libertate a unei persoane, orice rechizitoriu sau act de inculpare și orice hotărâre judecătorească. Autoritățile competente au posibilitatea să decidă, în fiecare caz în parte, dacă mai există și alte documente esențiale; persoanele suspectate sau acuzate ori avocații acestora pot înainta o cerere motivată în acest scop.

Conform art. 12 alin. (3) Cpp, părților și subiecților procesuali care nu vorbesc sau nu înțeleg limba română li se asigură, în mod gratuit, posibilitatea de a lua cunoștință de piesele dosarului, prin interpret, în categoria interpreților fiind incluși și traducătorii autorizați.

Potrivit art. 329 alin. (3) Cpp, în situația în care inculpatul nu cunoaște limba română, se vor lua măsuri pentru traducerea autorizată a rechizitoriului, traducere care va fi înaintată instanței odată cu actul de inculpare; când nu există traducători autorizați, traducerea rechizitoriului se face de o persoană care poate comunica cu inculpatul. Potrivit art. 329 alin. (4) Cpp, inculpatul, cetățean român aparținând unei minorități naționale, poate solicita să îi fie comunicată o traducere a rechizitoriului în limba română.

Rechizitoriul, ca act de inculpare, este actul esențial ce sintetizează faza procesuală a urmăririi penale, motiv pentru care, în această etapă a procesului, obligația de traducere în integralitate este limitată la acest din urmă act; însă, pe parcursul urmăririi penale, dreptul inculpatului la interpretare este asigurat permanent prin posibilitatea sa de a lua cunoștință, prin interpret, de toate actele dosarului.

În plus, în cazul luării unei măsuri preventive privative de libertate, conform art. 226 alin. (6) Cpp, inculpatului față de care s-a luat această măsură i se aduc la cunoștință de îndată, în limba pe care o înțelege, motivele pentru care s-a dispus arestarea preventivă.

Dreptul la traducerea documentelor esențiale nu este însă nelimitat, dispozițiile art. 3 alin. (4) și (7) din Directiva 2010/64/UE stabilind posibilele limitări ale exercitării acestui drept: nu se impune statelor membre obligația de a traduce acele părți din documentele esențiale care nu sunt relevante pentru obiectivul de a permite persoanelor suspectate sau acuzate să cunoască cazul instrumentat împotriva lor; o derogare de la dreptul la traducerea documentelor esențiale este permisă în ipoteza în care o traducere orală sau un rezumat oral al documentelor esențiale pot fi furnizate în locul unei

traduceri scrise, sub condiția ca o astfel de traducere orală sau rezumat oral să nu prejudicieze caracterul echitabil al procedurilor.

În procedura mandatului european de arestare, dispozițiile art. 99 și 103 alin. (1) din Legea nr. 302/2004 asigură îndeplinirea cerinței prevăzută de art. 3 alin. (6) din directivă, persoanelor solicitate în baza unui mandat european de arestare fiindu-le comunicat acest act tradus în limba pe care o înțelege.

Sistemul căilor de atac ordinare asigură mecanismul de control al calității traducerii documentelor esențiale, dar și a unei eventuale decizii prin care se dispune că nu este necesară traducerea unui document sau a unei părți a acestuia. Garanția calității și profesionalismului traducerii documentelor esențială este dată de cerința ca traducătorii desemnați să facă parte din categoria traducătorilor autorizați de Ministerul Justiției.

Sub aspectul costurilor, în acord cu dispozițiile art. 4 din directivă, potrivit art. 275 alin. (6) Cpp, cheltuielile privind avocații din oficiu și interpreții desemnați de organele judiciare, potrivit legii, rămân în sarcina statului.

Secțiunea VI.2. – Dreptul la informații și accesul la materialele cazului

Art. 41 alin. (2) lit. (b) din regulament se referă la dreptul la informații și accesul la materialele cazului, prevăzut de Directiva 2012/13/UE¹¹⁶:

Directiva privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale, ce a avut termen de transpunere la 2 iunie 2014, instituie norme privind dreptul la informare al persoanelor suspectate sau acuzate cu privire la drepturile lor în cadrul procedurilor penale și la acuzarea care le este adusă, stabilind concomitent norme privind dreptul la informare a persoanelor vizate de un mandat european de arestare cu privire la drepturile lor. Directiva se aplică din momentul în care o persoană este informată de către autoritățile competente ale unui stat membru cu privire la faptul că este suspectată sau acuzată de săvârșirea unei infracțiuni, până în momentul finalizării procedurilor, prin pronunțarea unei hotărâri definitive.

a. Dreptul persoanei suspectate sau acuzate de a fi informată cu privire la drepturile sale

Nivelul minim al informării asupra drepturilor persoanei acuzate, stabilit de Directiva 2012/13/UE, include cel puțin următoarele drepturi, care trebuie aduse la cunoștința persoanelor vizate: dreptul de a fi asistat de un avocat; dreptul la consiliere juridică gratuită și condițiile pentru obținerea unei astfel de consilieri; dreptul de a fi informat cu privire la acuzare; dreptul la interpretare și traducere; dreptul de a păstra tăcerea.

¹¹⁶ Directiva 2012/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 mai 2012 privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale, publicat în JO L 142 din 1.6.2012.

Aceste informații sunt puse la dispoziție oral sau în scris, în considerarea oricărei nevoi speciale a persoanelor suspectate sau acuzate vulnerabile.

În plus, aceste drepturi trebuie aduse la cunoștința persoanelor suspectate sau acuzate care sunt supuse măsurii arestării preventive cu promptitudine, printr-o notă scrisă, care va rămâne în posesia persoanelor acuzate pe tot parcursul procesului.

Potrivit art. 4 din directivă, informarea persoanelor suspectate sau acuzate supuse măsurii arestării preventive include, pe lângă drepturile de mai sus, și următoarele drepturi, astfel cum acestea se aplică în conformitate cu dreptul intern: dreptul de acces la materialele cauzei; dreptul de a informa autoritățile consulare și o persoană desemnată personal de cel acuzat; dreptul la asistență medicală de urgență; numărul maxim de ore sau zile pentru care persoana suspectată sau acuzată poate fi privată de libertate înainte de a ajunge în fața unei autorități judiciare.

Acestor drepturi li se adaugă, în cazul persoanelor arestate, conform directivei, și informații de bază cu privire la orice posibilitate, în temeiul dreptului intern, de a contesta legalitatea arestării, de a obține o reformare a sentinței sau de a solicita liberarea provizorie.

Legislația națională de transpunere a directivei constă în mai multe dispoziții ale Codului de Procedură Penală. Astfel, potrivit art. 78 și 83 Cpp, suspectul și inculpatul au, în cursul procesului penal, următoarele drepturi: a) dreptul de a nu da nici o declarație pe parcursul procesului penal, atrăgându-i-se atenția că dacă refuză să dea declarații nu va suferi nici o consecință defavorabilă, iar dacă va da declarații acestea vor putea fi folosite ca mijloace de probă împotriva sa; a¹) dreptul de a fi informat cu privire la fapta pentru care este cercetat și încadrarea juridică a acesteia; b) dreptul de a consulta dosarul, în condițiile legii; c) dreptul de a avea un avocat ales, iar dacă nu își desemnează unul, în cazurile de asistență obligatorie, dreptul de a i se desemna un avocat din oficiu; d) dreptul de a propune administrarea de probe în condițiile prevăzute de lege, de a ridica excepții și de a pune concluzii; e) dreptul de a formula orice alte cereri ce țin de soluționarea laturii penale și civile a cauzei; f) dreptul de a beneficia în mod gratuit de un interpret atunci când nu înțelege, nu se exprimă bine sau nu poate comunica în limba română; g) dreptul de a apela la un mediator, în cazurile permise de lege; g¹) dreptul de a fi informat cu privire la drepturile sale; h) alte drepturi prevăzute de lege.

Potrivit art. 107 Cpp, aceste drepturi sunt aduse la cunoștința suspectului sau inculpatului, înainte de a fi audiat, în scris, cu aceeași ocazie persoana audiată fiind încunoștințată și cu privire la fapta de săvârșirea căreia este acuzată și încadrarea juridică a acesteia. Aceste dispoziții sunt aplicabile și în cazul audierii persoanelor înainte de luarea măsurii arestării preventive.

În conformitate cu dispozițiile art. 228 Cpp, persoanei față de care s-a dispus măsura arestării preventive i se comunică, sub semnătură, în scris, drepturile prevăzute de articolul 83, dreptul de a încunoștința personal sau de a solicita organului judiciar

care a dispus măsura să încunoștințeze un membru al familiei sale ori o altă persoană desemnată de aceasta despre luarea măsurii arestării și locul unde aceasta se găsește în stare de arest (aceste drepturi se aplică și persoanei reținute), precum și dreptul de acces la asistență medicală de urgență, dreptul de a contesta măsura și de a solicita revocarea sau înlocuirea măsurii arestării preventive cu o altă măsură.

Ordinul MJ, ÎCCJ, MAI și PÎCCJ nr. 1274/2037/111/1123/2017 privind modelul informării scrise înmânate suspectilor sau inculpaților în cadrul procedurilor penale în care sunt privați de libertate sau persoanelor care sunt arestate în scopul executării unui mandat european de arestare¹¹⁷ stabilește formularul standard de redactare a notei scrise, drepturile de care inculpatul arestat preventiv și respectiv persoana solicitată în baza unui mandat european de arestare beneficiază fiind prezentate detaliat.

b. Dreptul de informare cu privire la acuzare

Directiva menționată prevede, conform art. 6, că statele membre se asigură că persoanele suspectate sau acuzate primesc informații cu privire la fapta penală de a cărei comitere sunt suspectate sau acuzate, aceste informații fiind furnizate cu promptitudine și cu detaliile necesare pentru a se putea garanta caracterul echitabil al procedurilor și exercitarea efectivă a dreptului la apărare.

Din punctul de vedere al dreptului național, obligația de informare cu privire la acuzare este îndeplinită, conform art. 108 Cpp, prin comunicarea suspectului sau inculpatului, înainte de audiere, a calității în care este audiat, a faptei prevăzute de legea penală de săvârșirea căreia este suspectat sau pentru care a fost pusă în mișcare acțiunea penală și a încadrării juridice a acesteia.

Conform art. 209 alin. (2) Cpp, persoanei reținute i se aduc la cunoștință, de îndată, în limba pe care o înțelege, infracțiunea de care este suspectată și motivele reținerii. Potrivit art. 226 alin. (3) Cpp, după luarea măsurii arestării preventive, inculpatului i se aduc de îndată la cunoștință, în limba pe care o înțelege, motivele pentru care s-a dispus arestarea preventivă.

Încunoștințarea cu privire la fapta în legătură cu care sunt formulate acuzațiile, precum și orice modificare a informațiilor cu privire la faptă și încadrarea ei juridică se realizează potrivit art. 307, 309 și 311 Cpp. Art. 308 Cpp prevede că persoanei care a dobândit calitatea de suspect i se aduce la cunoștință, înainte de prima audiere, această calitate, faptele de care este suspectată și încadrarea juridică, încheindu-se în acest sens un proces verbal.

Art. 309 alin. (2) Cpp stabilește că punerea în mișcare a acțiunii penale este comunicată inculpatului de către organul de urmărire penală care îl cheamă pentru a-l audia. Potrivit art. 311 alin. (3) Cpp, organul judiciar care a dispus extinderea urmăririi penale sau schimbarea încadrării juridice este obligat să-l informeze pe suspect despre faptele noi cu privire la care s-a dispus extinderea.

¹¹⁷ publicat în M. Of., partea I, nr. 786 din 4 octombrie 2017.

În respectarea standardului de informare stabilit prin art. 6 alin. (3) din Directiva 2012/13/UE, la momentul sesizării instanței, rechizitoriul, ce conține o descriere detaliată a acuzațiilor și încadrărilor juridice date acestora, este comunicat inculpaților, cărora li se acordă un termen suficient pentru a formula cereri și excepții conform art. 344 Cod procedură penală.

c. Dreptul de acces la materialele cauzei

Art. 7 din directivă impune statelor membre să se asigure că, atunci când o persoană este arestată sau reținută în orice etapă a procesului penal, documentele referitoare la cauză, aflate în posesia autorităților competente și care sunt esențiale pentru a contesta în mod efectiv, în conformitate cu dreptul intern, legalitatea arestării sau reținerii, sunt puse la dispoziția persoanelor arestate sau a avocaților acestora.

Astfel, potrivit art. 225 alin. (2) Cpp, avocatul inculpatului este încunoștințat cu privire la ziua și ora judecării propunerii de luare a măsurii arestării preventive, și, la cerere, i se pune la dispoziție dosarul cauzei pentru studiu.

De asemenea, pe tot parcursul procesului penal, art. 94 Cpp garantează avocatului persoanei suspectate sau acuzate posibilitatea de a consulta dosarul cauzei, acest drept putând fi limitat doar în condițiile art. 94 alin. (4) Cpp, care prevede că procurorul poate restricționa motivat consultarea dosarului dacă prin aceasta s-ar putea aduce atingere bunei desfășurări a urmăririi penale; după punerea în mișcare a acțiunii penale, această restrângere a dreptului de acces la dosar poate dura cel mult 10 zile; restricțiile impuse de procuror nu pot include însă și accesul la declarațiile inculpatului pe care avocatul îl asistă sau îl reprezintă.

Dispozițiile art. 94 alin. (4) Cpp sunt în acord cu derogarea reglementată de art. 7 alin. (4) din Directiva 2012/13/UE: condiționat de prezervarea dreptului la un proces echitabil, accesul la anumite materiale ale cauzei poate fi refuzat în cazul în care accesul la acestea ar putea conduce la periclitarea gravă a vieții sau drepturilor fundamentale ale unei alte persoane sau dacă acest refuz este strict necesar pentru apărarea unui interes public important (afectarea gravă a securității interne sau prejudicierea gravă a unei anchete în curs); statele membre se asigură că, în conformitate cu dispozițiile dreptului intern, decizia prin care se refuză accesul la anumite materiale din dosar este luată de o autoritate judiciară sau poate face, cel puțin, obiectul unui control judiciar.

Secțiunea VI.3. - Dreptul la un avocat, dreptul de a comunica cu părți terțe și de a informa terții în caz de detenție

Art. 41 alin. (2) lit. (c) din regulament se referă la dreptul la un avocat, dreptul de a comunica cu părți terțe și de a informa terții în caz de detenție, prevăzut de Directiva 2013/48/UE¹¹⁸

Această directivă stabilește norme minime privind drepturile persoanelor suspectate și acuzate în procedurile penale și ale persoanelor care fac obiectul procedurilor privind mandatul european de arestare de a avea acces la un avocat, ca o persoană terță să fie informată cu privire la lipsirea de libertate și de a comunica cu terți și cu autoritățile consulare în timpul lipirii de libertate.

Directiva se aplică persoanelor suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale din momentul în care li s-a adus la cunoștință de către autoritățile competente ale unui stat membru, prin notificare oficială sau în alt mod, faptul că sunt suspectate sau acuzate de săvârșirea unei infracțiuni, indiferent dacă sunt sau nu lipsite de libertate, iar drepturile conferite sunt garantate acestor persoane până în momentul soluționării definitive a cauzei lor. Directiva se aplică și altor persoane decât cele suspectate sau acuzate care, în timpul interogării de către o autoritate de aplicare a legii, devin suspecti sau acuzați.

a. Dreptul de a avea acces la un avocat în cadrul procedurilor penale

Art. 3 din directivă stabilește că persoanele acuzate sau suspectate au dreptul de a avea acces la un avocat în scopul exercitării dreptului la apărare în mod practic și eficient. Acest drept trebuie exercitat fără nici o întârziere nejustificată; în orice caz, persoanele suspectate sau acuzate trebuie să aibă acces la un avocat cel puțin înainte de următoarele momente: înainte de a fi interogate de poliție sau altă autoritate de aplicare a legii sau judiciară; la desfășurarea unei activități de anchetă sau strângere de probe; fără întârzieri nejustificate, după lipsirea de libertate; în timp util, înainte de înfățișarea în fața instanței de judecată.

Conform art. 3 alin. (3) din directivă, cerințele minime ale dreptului de acces la un avocat sunt: confidențialitatea comunicărilor cu avocatul; prezența și participarea efectivă a avocatului la interogatoriile luate inculpaților; prezența avocatului cel puțin la următoarele activități: identificarea suspectilor, confruntări și reconstituiri ale unei infracțiuni.

¹¹⁸ Directiva 2013/48/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 octombrie 2013 privind dreptul de a avea acces la un avocat în cadrul procedurilor penale și al procedurilor privind mandatul european de arestare, precum și dreptul ca o persoană terță să fie informată în urma privării de libertate și dreptul de a comunica cu persoane terțe și cu autorități consulare în timpul privării de libertate, publicată în JO L 294 din 6.11.2013.

Capitolul VII din cadrul Titlului III al Codului de Procedură Penală (art. 88 – 96) reglementează pe larg drepturile apărătorilor, aleși sau desemnați din oficiu: dreptul de a avea contact cu persoana reținută sau arestată în condiții de confidențialitate; dreptul de a asista la efectuarea oricărui act de urmărire penală, cu excepția situației în care se utilizează metodele speciale de supraveghere ori cercetare prevăzute în Capitolul IV din Titlul IV și al percheziției corporale sau a vehiculelor în cazul infracțiunilor flagrante; dreptul de a solicita să fie încunoștințat de data și ora efectuării actului de urmărire penală ori a audierii realizate de judecătorul de drepturi și libertăți, dreptul de a participa la audierea oricărei persoane de către judecătorul de drepturi și libertăți, de a formula plângeri, cereri și memorii; în cursul procedurii de cameră preliminară și în cursul judecății, dreptul de a consulta actele dosarului, de a-l asista pe inculpat, de a exercita drepturile procesuale ale acestuia, de a formula plângeri, cereri, memorii, excepții și obiecțiuni; de a solicita consultarea dosarului pe tot parcursul procesului penal (drept ce presupune dreptul de a studia actele din dosar, de a nota date sau informații din dosar, precum și de a obține fotocopii, pe cheltuiala clientului).

În plus, modalitățile de concretizare a dreptului la apărare sunt reglementate suplimentar, explicit, cu privire la diversele etape ale procesului penal.

Astfel, conform art. 204 – 206 Cpp, acordarea asistenței juridice inculpatului arestat preventiv, la momentul soluționării contestației, de către un avocat ales sau numit din oficiu, este obligatorie.

În procedura reținerii, potrivit art. 209 alin. (5) Cpp, măsura reținerii poate fi luată numai după audierea suspectului sau inculpatului, în prezența avocatului ales sau numit din oficiu; conform alin. (6), suspectul sau inculpatul are dreptul de a-și încunoștința personal avocatul ales sau de a solicita organului de cercetare penală ori procurorului să îl încunoștințeze pe acesta; dreptul presupune obligația corelativă a avocatului de a se prezenta la sediul organului judiciar în termen de cel mult două ore de la încunoștințare; avocatul are dreptul de a comunica direct cu inculpatul în condiții care să asigure confidențialitatea.

În procedura arestării preventive, potrivit art. 225 alin. (2) Cpp, avocatul inculpatului este încunoștințat asupra termenului fixat pentru soluționarea propunerii de arestare preventivă și i se pune la dispoziție dosarul cauzei, pentru studiu.

Similar, în cazul luării măsurii arestării preventive, din oficiu, instanța procedează la încunoștințarea membrului de familie sau persoanei desemnate de inculpat.

Potrivit art. 3 alin. (5) și (6) din directivă, dreptul de a avea acces la un avocat poate fi limitat doar în condiții speciale, respectiv: atunci când poziția geografică izolată a unei persoane suspectate sau acuzate face imposibilă asigurarea dreptului acesteia de a avea acces la un avocat fără întârzieri nejustificate după lipsirea de libertate și atunci când această limitare se justifică ținându-se seama de circumstanțele specifice ale cauzei, cum ar fi: existența unei necesități urgente de a preveni consecințe grave pentru viața, libertatea sau integritatea fizică a unei persoane sau atunci când acțiunea imediată

a autorităților de anchetă este absolut necesară pentru a preveni periclitarea considerabilă a procedurilor penale. În toate cazurile, limitarea poate avea loc doar în cursul fazei urmăririi penale și doar temporar. Chiar și în aceste condiții, derogările de la dreptul de acces la un avocat sunt condiționate de: proporționalitate, necesitate, limitare în timp. Acestea nu se pot baza exclusiv pe gravitatea presupusei infracțiuni și nu pot aduce atingere caracterului echitabil al procedurilor; pot fi autorizate doar printr-o decizie motivată corespunzător, înregistrată conform legislației aplicabile în statul membru respectiv, luată pe baza unei evaluări de la caz la caz, de o autoritate judiciară sau de o altă autoritate competentă sub condiția ca decizia acesteia să poată face obiectul controlului instanțelor.

Conform art. 92 alin. (1) și (5) Cpp, avocatul suspectului sau inculpatului are dreptul să asiste la efectuarea oricărui act de urmărire penală, cu excepția situației în care se utilizează mijloacele speciale de supraveghere ori cercetare prevăzute în Capitolul IV din Titlul IV al Codului de Procedură Penală și a percheziției corporale sau a vehiculelor în cazul infracțiunilor flagrante, iar în cazul percheziției domiciliare, încunoștințarea avocatului se poate face și după prezentarea organului de urmărire penală la domiciliul persoanei ce urmează a fi percheziționată.

b. Dreptul de a informa o persoană terță cu privire la lipsirea de libertate, de a comunica cu persoane terțe în urma lipirii de libertate și de a comunica cu autoritățile consulare

Potrivit art. 5 din directivă, statele membre au obligația de a se asigura că persoanele suspectate sau acuzate care sunt lipsite de libertate au dreptul ca cel puțin o persoană, precum o rudă sau un angajator, desemnate de acestea, să fie informată fără întârzieri nejustificate cu privire la lipsirea lor de libertate; în cazul copiilor (în sensul directivei, persoanele care nu au împlinit vârsta de 18 ani), statele membre se asigură că titularul răspunderii părintești este informat fără întârziere, cu excepția cazului în care acest lucru ar fi contrar intereselor superioare ale copilului, caz în care este informat un alt adult relevant.

Derogări de la acest drept sunt premise doar temporar și doar când acest lucru este justificat având în vedere circumstanțele specifice ale cauzei, atunci când există o necesitate urgentă de a preveni consecințe negative grave pentru viața, libertatea sau integritatea fizică a unei persoane sau în cazul în care există o necesitate urgentă de a preveni o situație în care ar putea avea loc periclitarea considerabilă a procedurilor penale.

Potrivit art. 6 din directivă, persoanele lipsite de libertate au dreptul de a comunica, fără întârzieri nejustificate, cu cel puțin o terță persoană, limitarea sau amânarea exercitării acestui drept putând avea loc doar în lumina unor cerințe operative proporționale.

La nivelul legislației interne, dreptul de a informa și de a comunica cu o terță persoană este reglementat prin dispozițiile art. 210 alin. (1) Cpp, conform căruia, imediat după reținere persoana reținută are dreptul de a încunoștința personal sau de a solicita organului judiciar care a dispus măsura să încunoștințeze un membru al familiei sale ori o altă persoană desemnată de acesta despre luarea măsurii și locul reținerii. Cu respectarea limitelor impuse de directiva citată, persoanei reținute nu i se poate refuza exercitarea dreptului de a face personal încunoștințarea decât pentru motive temeinice, consemnate într-un proces verbal, și doar excepțional, pentru motive temeinice, încunoștințarea poate fi întârziată cel mult 4 ore.

Dreptul de a comunica cu autoritățile consulare, conform art. 7 din directivă, este transpus la nivelul legislației interne prin dispozițiile art. 210 alin. (2) Cpp: dacă persoana reținută nu este cetățean român, aceasta are și dreptul de a încunoștința sau de a solicita încunoștințarea misiunii diplomatice ori oficiului consular al statului al cărui cetățean este sau, după caz, a unei organizații internaționale umanitare, dacă nu dorește să beneficieze de asistența autorităților din țara sa de origine, ori a reprezentanței organizației internaționale competente, dacă este refugiat sau, din orice alt motiv, se află sub protecția unei astfel de organizații. Inspectoratul General pentru Imigrări este informat în toate situațiile cu privire la dispunerea măsurii preventive față de această categorie de persoane.

c. Dreptul de a avea acces la un avocat în procedurile privind mandatul european de arestare

Art. 10 din directivă stabilește că statele membre se asigură că o persoană solicitată de a fi predată are dreptul de a avea acces la un avocat în statul membru de executare, după arestarea în temeiul mandatului european de arestare. Conținutul acestui drept include, conform directivei: dreptul de a avea acces la un avocat la momentul oportun astfel încât persoana căutată să își poată exercita drepturile efectiv și fără întârzieri nejustificate; de a avea întrevederi și de a comunica cu avocatul său; dreptul ca avocatul său să fie prezent în momentul audierilor.

Conform art. 100 alin. (1) și (4) din Legea nr. 302/2004, măsura reținerii persoanei solicitate poate fi luată de procuror numai după ascultarea acesteia în prezența apărătorului; persoana reținută poate solicita să fie încunoștințată despre măsura luată un membru de familie ori o altă persoană pe care o desemnează aceasta. Atât cererea, cât și încunoștințarea se consemnează într-un proces-verbal. În mod excepțional, dacă procurorul apreciază că acest lucru ar afecta executarea mandatului european de arestare emis împotriva persoanei solicitate sau, în cazul în care are cunoștință, a unor mandate europene de arestare emise împotriva altor participanți la săvârșirea infracțiunii, acesta va putea refuza solicitarea.

Secțiunea VI.4. – Dreptul la tăcere, la prezumția de nevinovăție și dreptul de a fi prezent la proces

Art. 41 alin. (2) lit. (d) din regulament se referă la dreptul la tăcere și la prezumția de nevinovăție, prevăzute de Directiva (UE) 2016/343¹¹⁹

Directiva, cu termen de transpunere la 1 aprilie 2018, se aplică persoanelor fizice care sunt suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale, în toate fazele procedurilor penale, din momentul acuzației până la soluționarea definitivă a cauzei. Aceasta stabilește norme minime comune cu privire la prezumția de nevinovăție și dreptul de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale.

Normele minime impuse cu privire la prezumția de nevinovăție privesc: referirile publice la vinovăție; prezentarea persoanelor suspectate și acuzate; sarcina probei și dreptul de a păstra tăcerea și dreptul de a nu se autoincrimina, în timp ce normele minime referitoare la dreptul de a fi prezent la proces includ: dreptul de a participa personal în proces și dreptul la un nou proces, în ipoteza încălcării primului drept.

a. Aspecte privitoare la prezumția de nevinovăție:

(i) Referirile publice la vinovăție și prezentarea persoanelor suspecte și acuzate

Articolul 4 din directivă impune statelor să ia măsurile necesare pentru a garanta că, până la stabilirea vinovăției conform legii, declarațiile publice făcute de autorități și deciziile judiciare, altele decât cele referitoare la vinovăție, nu se referă la persoana respectivă ca fiind vinovată. Garantarea acestui drept nu poate aduce atingere actelor de urmărire penală care au drept scop dovedirea vinovăției și nici deciziilor preliminare cu caracter procedural care sunt luate de autoritățile judiciare sau de alte autorități competente și care se bazează pe suspiciuni sau probe incriminatoare.

Pentru a asigura atingerea acestui standard minim, statele membre se asigură că în dreptul intern sunt disponibile măsuri corespunzătoare în cazul unei încălcări a obligației de a nu se referi la persoane suspectate sau acuzate ca și cum ar fi vinovate; această obligație nu împiedică, însă, autoritățile să difuzeze informații în mod public privind procedurile penale, atunci când acest lucru este strict necesar din motive legate de ancheta penală sau în interes public.

Potrivit art. 5 din directivă, statele membre iau măsuri adecvate pentru a garanta că persoanele suspectate și acuzate nu sunt prezentate ca și cum ar fi vinovate în fața instanței sau în mod public, prin utilizarea unor măsuri de constrângere fizică, fără ca această obligație să împiedice statele membre să aplice măsuri de constrângere fizică impuse de circumstanțele specifice cauzei, legate de securitate sau menite să împiedice

¹¹⁹ Directiva (UE) 2016/343 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale, publicată în JO L 65 din 11.3.2016.

persoanele suspectate sau acuzate să se sustragă de la procedură sau să ia contact cu alte persoane.

Conform dispozițiilor art. 12 alin. (1) lit. (e) și (f) din Legea nr. 544/12 octombrie 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public¹²⁰, se exceptează de la accesul liber al cetățenilor informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de efectuare, precum și informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces;

În vederea aplicării Legii nr. 544/2001 au fost aprobate, prin Hotărârea nr. 123/7.02.2002, Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public¹²¹.

Ghidul privind relația dintre sistemul judiciar din România și mass-media, aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 482 din 1 iunie 2012, cu modificările aduse prin HCSM nr. 573 din 6 mai 2013 și nr. 1376 din 17 decembrie 2015¹²² stabilește reguli clare privind comunicarea Ministerului Public cu mass-media în timpul urmăririi penale, în scopul respectării prezumției de nevinovăție, protecția vieții private și de familie, precum și în scopul evitării perturbării bune desfășurări a urmăririi penale și punerii în pericol a siguranței victimei, a martorilor sau a membrilor familiilor acestora.

Din punctul de vedere al accesului mass-media la conținutul dosarelor aflate pe rolul parchetelor, ghidul interzice studierea dosarelor de către reprezentanții mass-media, precum și eliberarea de copii ale înscrisurilor referitoare la probe sau ale înregistrărilor audio/video efectuate în contextul procedurilor ce implică persoana suspectată; la cerere, reprezentanților mass-media le pot fi eliberate extrase ale actelor ce finalizează urmărirea penală (rechizitoriului sau acordului de recunoaștere a vinovăției), ale actelor ce consemnează măsuri procesuale relevante ce disciplinează faza urmăririi penale (începerea urmăririi penale, continuarea urmăririi penale față de suspect, punerea în mișcare a acțiunii penale, luarea măsurii reținerii și sesizarea instanței cu privire la luarea unei măsuri preventive), și ale actelor procesuale ce sting urmărirea penală (soluțiile de clasare și renunțare la urmărirea penală).

Din punctul de vedere al comunicării informațiilor de interes public către reprezentanții mass-media, același ghid limitează comunicările privind stadiul actelor de cercetare la cauzele în care s-a dispus continuarea urmăririi penale față de un suspect,

¹²⁰ publicată în M. Of., partea I, nr. 663 din 23 octombrie 2001, actualizată la 3 mai 2017.

¹²¹ Hotărârea Guvernului nr. 123 din 7 februarie 2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, M. Of., partea I, nr. 167 din 8 martie 2002.

¹²² în formă electronică la adresa <http://old.csm1909.ro/csm/index.php?cmd=050302>, accesată ultima dată la 6 octombrie 2018.

cu excepția situațiilor în care fapta ce face obiectul dosarului penal prezintă un grad de pericol social ridicat sau justifică un interes deosebit pentru public, situație în care pot fi comunicate informații despre începerea urmăririi penale cu privire la faptă și măsurile dispuse în cauză în vederea identificării făptuitorului sau pentru strângerea probelor. Și în aceste cazuri, datele comunicate sunt limitate la aspecte esențiale, așa cum sunt stadiul urmăririi penale și soluțiile adoptate în cauză. Datele pot include informații cu privire la persoana față de care s-au luat aceste măsuri, fapta reținută și încadrarea juridică, precum și la motivele care au determinat adoptarea soluției sau luarea măsurii respective.

În ceea ce privește informațiile referitoare la persoana suspectată sau acuzată, conform ghidului menționat, comunicarea informațiilor privind existența unui suspect în cauză și a măsurilor dispuse față de acesta poate fi făcută din oficiu sau la cererea reprezentanților mass-media numai după ce persoanei care a dobândit calitatea de suspect i se aduce la cunoștință această calitate sau, dacă acest lucru nu este posibil, numai după luarea măsurilor necesare pentru aducerea la cunoștință.

De asemenea, comunicarea de informații către reprezentanții mass-media este limitată în cazul activităților ce implică participarea persoanelor suspectate – de exemplu, în ipoteza în care reprezentanții mass-media sunt prezenți la locul unde se desfășoară activități precum audierea persoanelor, ridicarea de documente și obiecte, percheziții domiciliare sau informatice, procedura în curs poate fi confirmată către presă doar dacă nu există riscul afectării derulării normale a anchetei penale sau a dreptului la imagine, ca parte a dreptului la viața privată a persoanelor implicate.

Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 235/25.08.2014 privind relația dintre Ministerul Public și mass-media, modificat și completat prin Ordinul nr. 136 din 20.06.2017 privind relația dintre Ministerul Public și mass-media, dă forță obligatorie regulilor enunțate de ghid în ceea ce privește faza urmăririi penale.

Interdicții și limitări similare există și în cazul celorlalte proceduri judiciare ce nu au caracter public, respectiv procedurile derulate în fața judecătorului de drepturi și libertăți și procedura camerei preliminare.

În ceea ce privește faza cercetării judecătorești, caracterizată prin publicitate, Ghidul privind relația dintre sistemul judiciar și mass-media pune accent pe puterea de apreciere a judecătorului, care are posibilitatea dar și responsabilitatea de a decide, punând în balanță dreptul oricărei persoane la respectarea vieții sale private și de familie (conform art. 8 din Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale) și dreptul la libertatea de exprimare, inclusiv dreptul oricărei persoane de a primi și transmite informații, a măsurii în care mass-media are acces la dosarul penal și la ședințele de judecată.

Regulile generale enunțate de acest ghid, în ceea ce privește faza cercetării judecătorești, includ: condiționarea efectuării de filmări, fotografii și înregistrări video

în sala de judecată de acordul președintelui completului de judecată (sens în care este necesară o solicitare scrisă, făcută, recomandabil, cu 24 de ore înaintea ședinței de judecată); încuviințarea acordată de președintele de complet ia în considerare și eventualele obiecțiuni făcute de către membrii completului, grefieri, avocați, experți și interpreți, participanți ce trebuie întrebați expres cu privire la acordul de a fi filmați; este interzisă transmiterea în direct a ședințelor de judecată, ca și difuzarea înregistrărilor sau imaginilor captate fără acordul președintelui de complet, în ipoteza încălcării acestei interdicții urmând a fi sesizat Consiliul Național al Audiovizualului.

Reguli mai stricte sunt enunțate în cazul persoanelor ce nu au atribuții judiciare: conform aceluiași ghid, în înregistrările video și audio părțile, martorii și ceilalți participanți la proces pot apărea numai cu încuviințarea completului de judecată și numai dacă nu au exprimat obiecții în acest sens. Acordul inculpatului și al persoanelor vătămate condiționează în mod absolut efectuarea de înregistrări video care să îi vizeze.

Noul Cod de procedură penală dă judecătorului o mai largă putere de apreciere asupra modului în care mass-media și publicul în general pot asista la un proces penal în curs. Astfel, potrivit art. 352 Cpp, dacă judecarea în ședință publică ar putea aduce atingere, printre altele, demnității sau vieții intime a unei persoane, intereselor minorilor sau ale justiției, instanța, la cererea procurorului, a părților ori din oficiu, poate declara ședință nepublică pentru tot cursul sau pentru o anumită parte a judecării cauzei. Declararea ședinței nepublice se face în ședință publică, după ascultarea părților prezente, a persoanei vătămate și a procurorului. Dispoziția instanței este executorie. Părțile, persoana vătămată, reprezentanții acestora, avocații și experții desemnați în cauză au dreptul de a lua cunoștință de actele și conținutul dosarului, iar președintele completului are îndatorirea de a aduce la cunoștința persoanelor ce participă la judecata desfășurată în ședință nepublică obligația de a păstra confidențialitatea informațiilor obținute pe parcursul procesului.

Atât ghidul de comunicare menționat mai sus, Ordinul procurorului general nr. 136 din 20.06.2017 cât și dispozițiile Codului de procedură penală conturează un cadru holistic de disciplinare a relațiilor autorităților judiciare cu reprezentanții mass-media, în scopul respectării depline a prezumției de nevinovăție de care beneficiază persoanele suspectate sau acuzate. Însă, aceste obligații ale organelor judiciare nu pot asigura dezideratul respectării prezumției de nevinovăție decât în condițiile unui comportament și colaborări de bună-credință a presei; din acest punct de vedere, respectarea îndatoririlor legale stabilite prin directivă de către organele judiciare nu este suficientă pentru a garanta această prezumție – etica jurnalistică, respectarea deontologiei profesionale de către cei ce activează în mass-media este esențială pentru a asigura de o manieră reală, concretă, respectarea drepturilor fundamentale ale persoanei în cadrul procesului penal.

(ii). Sarcina probei și dreptul de a păstra tăcerea și de a nu se autoincrimina

Un alt aspect al prezumției de nevinovăție, avut în vedere de directiva menționată, este sarcina probei. Potrivit art. 6, statele membre se asigură că sarcina probei revine organelor de urmărire penală și se asigură că orice dubiu cu privire la vinovăție este în favoarea persoanei suspectate sau acuzate, inclusiv atunci când instanța evaluează posibilitatea achitării persoanei respective.

În dreptul intern, prezumția de nevinovăție este consacrată atât cu valoare de principiu constituțional (art. 23 din Constituția României), cât și, potrivit art. 4 Cod procedură penală, ca principiu fundamental al procesului penal: orice persoană este considerată nevinovată până la stabilirea vinovăției sale printr-o hotărâre penală definitivă; după administrarea întregului probatoriu, orice îndoială în formarea convingerii organelor judiciare se interpretează în favoarea suspectului sau inculpatului. Principiul aflării adevărului presupune, conform art. 5 Cod procedură penală, obligația organelor de urmărire penală de a strânge probe atât în favoarea, cât și în defavoarea suspectului sau inculpatului (principiul a fost analizat în cadrul capitoului II al acestui studiu, în secțiunea consacrată principiilor de bază ale activității EPPO).

Potrivit art. 103 alin. (2) din Cpp, în luarea deciziei asupra existenței infracțiunii și a vinovăției inculpatului, instanța hotărăște motivat, cu trimitere la toate probele evaluate; condamnarea se dispune doar atunci când instanța are convingerea că acuzația a fost dovedită dincolo de orice îndoială rezonabilă.

Conform art. 396 alin. (2) Cpp, condamnarea se pronunță dacă instanța constată, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că fapta există, constituie infracțiune și a fost săvârșită de inculpat.

Ultimul aspect abordat de directivă (art. 7) este cel legat de dreptul de a păstra tăcerea și dreptul de a nu se autoincrimina. Statele membre au astfel obligația de a se asigura că persoanele suspectate și acuzate au dreptul de a păstra tăcerea în legătură cu infracțiunea de săvârșirea căreia sunt suspectate sau acuzate și de a nu se autoacuză, exercitarea acestor drepturi neputând fi utilizate împotriva acestora și neputând fi considerate ca o dovadă a săvârșirii infracțiunii; garanțiile de care beneficiază persoanele suspectate nu împiedică însă autoritățile competente să strângă probe care pot fi obținute în mod legal prin utilizarea unor măsuri de constrângere prevăzute de lege și care au o existență independentă de voința persoanelor suspectate.

Dreptul la tăcere constituie una din garanțiile esențiale ale dreptului la apărare reglementate de Codul procedură penală: conform art. 10 alin. (4) Cpp, înainte de a fi ascultați, suspectului și inculpatului trebuie să li se pună în vedere că au dreptul de a nu face nicio declarație; potrivit art. 83 Cpp, inculpatul are dreptul de a nu da nicio declarație pe parcursul procesului penal, atrăgându-i-se atenția că dacă refuză să dea declarații nu va suferi nici o consecință defavorabilă, iar dacă va da declarații, acestea vor putea fi folosite ca mijloace de probă împotriva sa; potrivit art. 109 alin. (3) Cpp, în

cursul audierii, suspectul sau inculpatul își poate exercita dreptul la tăcere cu privire la oricare dintre faptele ori împrejurările despre care este întrebat.

De dreptul de a nu se autoacuză beneficiază, potrivit art. 118 Cpp, și martorul: declarația de martor dată de o persoană care, în aceeași cauză, anterior declarației a avut sau, ulterior, a dobândit calitatea de suspect sau inculpat nu poate fi folosită împotriva sa, iar organele judiciare au obligația de a menționa, cu ocazia consemnării declarației, calitatea procesuală anterioară.

b. Dreptul de a fi prezent la proces

Acest drept include, din perspectiva directivei analizate, următoarele aspecte: dreptul persoanei suspectate sau acuzate de a fi prezentă la propriul proces și dreptul de a cere reexaminarea pe fond a cauzei în condițiile în care acest drept nu a fost respectat.

Conform art. 8 alin. (2) - (6) din Directiva 2016/343/UE, statele membre pot să prevadă că un proces care poate duce la o hotărâre privind vinovăția sau nevinovăția persoanei suspectate poate avea loc în absența acesteia doar dacă persoana suspectată sau acuzată a fost informată în timp util cu privire la proces și la consecințele neprezentării, sau, persoana acuzată sau suspectată care a fost informată cu privire la proces este reprezentată de un avocat mandatat, numit fie de persoana suspectată, fie de către stat.

În măsura în care persoana suspectată sau acuzată nu poate fi localizată, în pofida eforturilor rezonabile depuse în acest sens, hotărârea luată *in absentia* poate fi pusă în executare, însă statele membre se asigură că atunci când aceste persoane sunt prinse, ele vor fi informate atât despre posibilitatea de a contesta hotărârea cât și despre dreptul la un nou proces sau o altă cale de atac, cu efectul potențial al reexaminării pe fond a cauzei. Exercițarea dreptului de a fi prezent la proces conform art. 8 din directivă nu aduce însă atingere normelor naționale conform cărora judecătorul sau instanța competentă poate să excludă temporar o persoană acuzată sau suspectată de la proces, atunci când acest lucru este necesar pentru a asigura buna desfășurare a procedurilor penale, sub condiția ca dreptul la apărare să fie respectat; în cazul categoriilor de infracțiuni minore, procesul sau fazele acestuia se pot desfășura în scris sau fără interogarea persoanei, sub condiția respectării dreptului la un proces echitabil, conform art. 7 alin. (6) și 8 alin. (6) din directivă, .

Dispozițiile privitoare la procedura de citare, ce se regăsesc în Titlul VI, capitolul I, art. 257 -267 din Codul procedură penală, abordează holistic mijloacele procedurale și practice pe care organele judiciare le au la dispoziție pentru a identifica persoana suspectată sau acuzată și pentru a o informa cu privire la procesul penal.

Obligația organelor judiciare de a depune toate diligențele pentru a îndeplini procedura de citare antrenează obligația corelativă a inculpatului, stabilită conform art. 108 alin. (2) lit. (b) Cpp, de a comunica în scris, în termen de 3 zile, orice schimbare a adresei, atrăgându-i-se atenția că, în cazul neîndeplinirii acestei obligații, citațiile și

orice alte acte comunicate la prima adresă rămân valabile și se consideră că le-a luat la cunoștință; nerespectarea acestei obligații de către suspect sau inculpat poate fi sancționată cu amenda judiciară cuprinsă între 500 și 5.000 lei, conform art. 283 alin. (4) lit. k) Cpp.

Art. 466 Cpp reglementează condițiile și termenele în care o persoană judecată *in absentia* poate solicita redeschiderea procesului penal: persoana condamnată definitiv care a fost judecată în lipsă poate solicita redeschiderea procesului penal în termen de o lună din ziua în care a luat cunoștință, prin orice notificare oficială, că s-a desfășurat un proces împotriva sa. Condițiile legale pentru recunoașterea calității de persoană judecată în lipsă presupun că aceasta nu a fost citată la proces și nici nu a luat cunoștință în nici un alt mod oficial despre acesta; alternativ, deși a avut cunoștință despre proces, a lipsit în mod nejustificat de la judecarea cauzei și nu a putut încunoștința instanța. Nu se găsește în această situație persoana care și-a desemnat un apărător ales sau un mandatar, dacă aceștia s-au prezentat oricând în cursul procesului, și nici persoana care, după comunicarea sentinței de condamnare, nu a declarat apel, a renunțat la declararea lui ori și-a retras apelul.

Secțiunea VI.5. – Dreptul la asistență judiciară

Art. 41 alin. (2) lit. (e) din regulament se referă la dreptul la asistență judiciară, prevăzut de Directiva (UE) 2016/1919¹²³

Directiva, cu termen de transpunere la 25 mai 2019, stabilește norme minime comune privind dreptul la asistență juridică gratuită pentru persoanele suspectate și persoanele acuzate în cadrul procedurilor penale, precum și pentru persoanele care intră sub incidența unor proceduri privind mandatul european de arestare, în temeiul Deciziei-cadru 2002/584/JAI¹²⁴ (persoane solicitate).

Din punctul de vedere al beneficiarilor, Directiva 2016/1919 vine în completarea Directivei 2013/48/UE¹²⁵ și a Directivei 2016/800 privind garanțiile procedurale pentru copiii care sunt persoane suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale¹²⁶,

¹²³ Directiva (UE) 2016/1919 a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2016 privind asistența juridică gratuită pentru persoanele suspectate și persoanele acuzate în cadrul procedurilor penale și pentru persoanele căutate în cadrul procedurilor privind mandatul european de arestare, publicată în JO L 297 din 4.11.2016.

¹²⁴ Decizia-cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre, publicată în JO UE L 190 din 18.7.2002.

¹²⁵ Directiva 2013/48/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 octombrie 2013 privind dreptul de a avea acces la un avocat în cadrul procedurilor penale și al procedurilor privind mandatul european de arestare, precum și dreptul ca o persoană terță să fie informată în urma privării de libertate și dreptul de a comunica cu persoane terțe și cu autorități consulare în timpul privării de libertate, publicate în JO L 294 din 6.11.2013.

¹²⁶ Directiva (UE) 2016/800 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind garanțiile procedurale pentru copiii care sunt persoane suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale, publicată în JO L 132 din 21.5.2016.

aplicându-se, conform art. 2, persoanelor care au dreptul de a avea acces la un avocat în temeiul Directivei 2013/48/UE și care se află în una din următoarele situații: sunt private de libertate; trebuie să fie asistate de un avocat în conformitate cu dreptul Uniunii sau cu dreptul intern; trebuie sau pot să fie prezente la un act de cercetare sau de strângere de probe, cel puțin la următoarele activități: recunoașterea dintr-un grup de persoane, confruntări sau reconstituiri ale unei infracțiuni. Din punct de vedere temporal, directiva se aplică din momentul în care este luată o decizie privind detenția, precum și în timpul detenției, în orice etapă a procedurii, până la încheierea procedurilor respective.

Potrivit art. 4 și 5 din Directiva 2016/1919, asistența juridică gratuită este asigurată persoanelor menționate mai sus, care nu dispun de resurse suficiente pentru a acoperi costurile asistenței juridice, iar asistența juridică gratuită este în interesul actului de justiție, în aprecierea acestei din urmă împrejurări statele putând aplica criteriul stării materiale, criteriul temeiniciei sau ambele.

Modalitatea în care statele membre stabilesc criteriile stării materiale și respectiv al temeiniciei sunt detaliate în alineatele (3) și (4) ale art. 4 din directivă. Astfel, în aprecierea stării materiale, au relevanță factori de natură obiectivă: veniturile, capitalul, situația familială și costurile asistenței juridice din partea unui avocat, precum și nivelul de trai din statul membru respectiv. Pentru evaluarea necesității asigurării asistenței juridice gratuite potrivit criteriului temeiniciei sunt avuți în vedere factori de tipul: gravității infracțiunii, complexității cauzei și al gradului de severitate a sancțiunii prevăzute de lege. Asistența juridică gratuită este acordată în toate cazurile în care o persoană este adusă în fața unui judecător sau unei instanțe competente pentru a se pronunța cu privire la detenție precum și pe toată durata detenției.

În materia mandatului european de arestare, statele membre se asigură că persoanele solicitate au dreptul la asistență juridică din momentul arestării în temeiul unui mandat european de arestare, până la momentul predării sau până când decizia de refuz a predării devine definitivă.

Deciziile privind acordarea asistenței juridice gratuite trebuie luate fără întârziere de către autoritatea competentă, iar calitatea serviciilor și formării privind asistența juridică gratuită este asigurată prin stabilirea de către statele membre a unui sistem eficient și adecvat, prin formarea corespunzătoare a personalului implicat în luarea deciziilor privitoare la asistența juridică gratuită, precum și a avocaților care oferă aceste servicii.

Criteriul temeiniciei, enunțat de art. 5 din directivă, este concretizat la nivelul legislației naționale prin dispozițiile art. 90 Cpp, conform cărora asistența juridică este obligatorie când suspectul sau inculpatul este minor, internat într-un centru de detenție ori centru educativ, când este reținut sau arestat, chiar în altă cauză, când față de acesta a fost dispusă măsura de siguranță a internării medicale, chiar în altă cauză, precum și în alte cazuri prevăzute de lege, în cursul procedurii de cameră preliminară și al judecății

în cauzele în care legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa detențiunii pe viață sau pedeapsa închisorii mai mare de 5 ani; în plus, asistența juridică este obligatorie și în cazul în care organul judiciar apreciază că suspectul ori inculpatul nu și-ar putea face singur apărarea.

Asigurarea calității actului de asistență juridică se realizează prin programele de formare profesională derulate în cadrul Institutului Național pentru Pregătirea și Perfecționarea Avocaților. Potrivit art. 88 alin. (3) Cpp, avocatul ales sau desemnat din oficiu este obligat să asigure asistența juridică a părților ori a subiecților procesuali principali. Aplicarea directă a jurisprudenței CEDO asigură și posibilitatea înlocuirii avocatului din oficiu cu un alt avocat în ipoteza unei deficiențe calitative în activitatea acestuia, în conformitate și cu dispozițiile art. 7 alin. (4) din Directiva 2016/1919/UE.

Comparând nivelul minim al garanțiilor procesuale specifice dreptului la apărare, impuse de Directivele 2010/64/UE, 2012/13/UE, 2013/48/UE, 2016/343/UE și 2016/1919/UE, cu reglementările de procedură penală naționale, apare ca evident, că persoanele suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale desfășurate de EPPO în România beneficiază cel puțin de standardul minim impus de Regulamentul EPPO.

În completarea acestui standard, conform art. 41 alin. (3) din regulament, persoanele suspectate sau acuzate, alături de alte persoane implicate în procedurile derulate de EPPO beneficiază de toate drepturile procedurale pe care le prevede dreptul intern aplicabil, inclusiv posibilitatea de a prezenta probe, de a solicita desemnarea experților sau o expertiză și audierea martorilor, precum și de a solicita EPPO să obțină astfel de măsuri în numele apărării. Procesul desfășurându-se în baza dispozițiilor de procedură penală naționale, completate de normele din regulament, persoanele suspectate sau acuzate beneficiază de toată plaja instrumentelor procesuale în materie de probatoriu pe care le poate utiliza o persoană ce are calitatea de suspect sau inculpat în cadrul oricărui dosar penal .

Secțiunea VI.6. – Controlul jurisdicțional

Cel de-al doilea subiect major al prezentului capitol, controlul jurisdicțional, este reglementat de art. 42 din Regulamentul EPPO¹²⁷.

¹²⁷ „(1) Actele de procedură ale EPPO care sunt destinate să producă efecte juridice față de terți fac obiectul controlului de către instanțele naționale competente, în conformitate cu cerințele și procedurile prevăzute în dreptul intern. Același lucru se aplică neadoptării de către EPPO a unor acte de procedură care sunt destinate să producă efecte juridice față de terți și a căror adoptare este obligatorie din punct de vedere juridic în temeiul prezentului regulament.

(2) Curtea de Justiție are competența, în conformitate cu articolul 267 din TFUE, să pronunțe decizii preliminare cu privire la:

(a) valabilitatea actelor de procedură ale EPPO, în măsura în care chestiunea valabilității este ridicată înaintea oricărei instanțe a unui stat membru, direct în temeiul dreptului Uniunii;

(b) interpretarea sau valabilitatea dispozițiilor din dreptul Uniunii, inclusiv prezentul regulament;

În ceea ce privește controlul jurisdicțional al actelor de procedură ce vizează persoanele suspectate sau acuzate într-un dosar instrumentat de EPPO, dispozițiile art. 42 alin. (1) din Regulamentul 2017/1939 prevăd că actele de procedură ale EPPO destinate să producă efecte juridice față de terți sunt supuse **controlului jurisdicțional al instanțelor naționale intern**. Același regim îl are și omisiunea EPPO de a adopta acte de procedură destinate să producă efecte juridice față de terți și la adoptarea cărora este obligat în virtutea regulamentului.

Potrivit **art. 42 alin. (2)** din regulament, Curtea de Justiție a Uniunii Europene exercită controlul jurisdicțional al actelor adoptate de EPPO în temeiul art. 267 din TFUE și pronunță **hotărâri preliminare** cu privire la: valabilitatea actelor de procedură ale EPPO, în măsura în care chestiunea valabilității este ridicată înaintea oricărei instanțe a unui stat membru, **direct în temeiul dreptului Uniunii**; interpretarea sau valabilitatea dispozițiilor din dreptul Uniunii, inclusiv prezentul regulament; interpretarea articolelor 22 și 25 din regulament în ceea ce privește orice conflict de competență între EPPO și autoritățile naționale competente.

Deciziile EPPO de a închide un caz, în măsura în care sunt contestate direct în temeiul dreptului Uniunii, acestea fac obiectul controlului de către CJUE în conformitate cu articolul 263 al patrulea paragraf din TFUE, pe calea acțiunii în anulare (după cum este numită generic în dreptul UE).

Curtea de Justiție este de asemenea competentă, în conformitate cu articolul 268 din TFUE, în orice litigiu referitor la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de EPPO.

Din punct de vedere administrativ, competența CJUE include litigiile în materie de personal, și, în temeiul art. 14 alin. (5) din regulament, eliberează din funcție procurorul – șef european, în cazul în care constată că acesta nu mai îndeplinește condițiile necesare

(c) *interpretarea articolelor 22 și 25 din prezentul regulament în ceea ce privește orice conflict de competență între EPPO și autoritățile naționale competente.*

(3) *Prin derogare de la alineatul (1) de la prezentul articol, deciziile EPPO de a închide un caz, în măsura în care sunt contestate direct în temeiul dreptului Uniunii, fac obiectul controlului de către Curtea de Justiție în conformitate cu articolul 263 al patrulea paragraf din TFUE.*

(4) *Curtea de Justiție este competentă, în conformitate cu articolul 268 din TFUE, în orice litigiu referitor la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de EPPO.*

(5) *Curtea de Justiție este competentă, în conformitate cu articolul 272 din TFUE, în orice litigiu referitor la clauzele de arbitraj din cuprinsul contractelor încheiate de EPPO.*

(6) *Curtea de Justiție este competentă, în conformitate cu articolul 270 din TFUE, în orice litigiu în materie de personal.*

(7) *Curtea de Justiție este competentă, în ceea ce privește eliberarea din funcție a procurorului-șef european sau a procurorilor europeni, în conformitate cu articolul 14 alineatul (5) și, respectiv, cu articolul 16 alineatul (5).*

(8) *Prezentul articol nu aduce atingere controlului jurisdicțional efectuat de Curtea de Justiție în conformitate cu articolul 263 al patrulea paragraf din TFUE al deciziilor EPPO care aduc atingere drepturilor persoanelor vizate în temeiul capitolului VIII și al deciziilor EPPO care nu reprezintă acte de procedură, precum deciziile EPPO privind dreptul de acces public la documente, sau deciziile de eliberare din funcție a procurorilor europeni delegați adoptate în temeiul articolului 17 alineatul (3) din prezentul regulament, sau orice alte decizii administrative”.*

pentru exercitarea atribuțiilor sale sau este găsit vinovat de săvârșirea unei abateri grave, și, de asemenea, la cererea Parlamentului European, a Consiliului sau a Comisiei, îl poate elibera din funcție pe un procuror european, în cazul în care constată că acesta nu mai îndeplinește condițiile necesare pentru exercitarea atribuțiilor sale sau este găsit vinovat de săvârșirea unei abateri grave.

Problematika instanțelor competente pentru a exercita controlul jurisdicțional asupra actelor EPPO a suscitat cele mai mari discuții în cadrul negocierilor pentru adoptarea regulamentului 1939. Dualitatea EPPO, un organ al Uniunii Europene, acționând prin intermediul unor procurori naționali și aplicând deopotrivă dreptul Uniunii și dreptul național al statului membru în care acționează, au pus la grea încercare legiuitorul european în efortul de a găsi echilibrul necesar în ceea ce privește controlul jurisdicțional al actelor de procedură adoptate de EPPO, astfel încât să respecte atât dezideratul unei mai eficiente și uniforme protecții a intereselor financiare ale UE, precum și a unei protecții judiciare efective a drepturilor persoanelor implicate în procedurile EPPO, dar și principiile proporționalității și subsidiarității.

Astfel, pe de o parte, nevoia de a garanta o aplicare uniformă a legislației UE privind investigațiile europene ar pretinde controlul exercitat de Curtea Europeană de Justiție. Mai mult decât atât, a institui un organ al UE care nu se află sub controlul CJ UE nu este posibil din punct de vedere al actului constitutiv al Uniunii. Pe de altă parte, din punctul de vedere al părților la procedură, în principal sub aspectul **costurilor și al duratei** acesteia, precum și al **accesibilității imediate**, am spune noi, este mult mai convenabil ca cea mai mare parte a actelor procedurale ale EPPO să fie supuse controlului instanțelor naționale, un argument hotărâtor fiind și acela că actele și deciziile EPPO sunt în mare parte întemeiate pe dreptul intern¹²⁸.

Ceea ce a încercat să facă legiuitorul european, iar practica va demonstra în ce măsură a reușit, a fost de a **distinge între actele EPPO, din punct de vedere al dreptului aplicabil**. Actele și deciziile EPPO dispuse direct în baza dreptului UE vor fi supuse controlului jurisdicțional al Curții de la Luxemburg. Actele și deciziile dispuse în baza dreptului național vor fi supuse controlului instanțelor naționale.

Ce înseamnă acest lucru din perspectiva statului membru, în speță, a României? **Care instanțe vor fi competente în cauzele instrumentate de EPPO?** Trebuie precizat că în România nu există instanțe specializate pe categorii de infracțiuni. Au existat discuții în ce măsură ar fi oportună înființarea unor instanțe specializate pentru fapte de corupție, sau de corupție și criminalitate organizată, dar care nu au dus la nicio schimbare. În contextul operaționalizării EPPO, existența unei astfel de instanțe specializate ar fi fost poate o idee fericită, în măsura în care ea ar fi preluat în mod firesc și cauzele EPPO, ceea ce ar fi contribuit la o uniformizare a practicii judiciare române în materia fraudelor europene.

¹²⁸ A se vedea Fabio Giuffrida, "The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?", CEPS Policy Insights, nr. 2017/03, 03 February 2017, p. 34

În momentul de față, **Codul de procedură penală român prevede în art. 36 alin. (1) lit. c)** că *infracțiunile pentru care urmărirea penală a fost efectuată de Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism (DIICOT) și de Direcția Națională Anticorupție (DNA)*, dacă nu sunt date în competența altor instanțe ierarhic superioare, **sunt judecate de tribunal**. Sunt 41 de tribunale în România. Infracțiunile în care urmărirea penală a fost efectuată de DNA care nu intră în competența tribunalelor sunt cele care, datorită competenței după calitatea persoanei, sunt de competența unor instanțe superioare, respectiv: infracțiunile comise de judecători, procurori până la nivelul celor care funcționează la curțile de apel, și respectiv la parchetele curților de apel, avocați, notari și alte câteva categorii de persoane sunt judecate de curțile de apel. Înalta Curte de Casație și Justiție judecă infracțiunile comise de membrii Parlamentului, membrii români ai Parlamentului European, membrii Guvernului, judecătorii Curții Constituționale, ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, și de procurorii de la Parchetul atașat acestei instanțe, precum și de membrii Consiliului Superior al Magistraturii.

Prin urmare, **infracțiunile împotriva intereselor financiare ale UE**, așa cum au fost ele introduse în Legea nr. 78/2000 ca urmare a aplicării Convenției PIF, iar în viitorul apropiat, ca urmare a transpunerii Directivei (2017) 1371, aflate fiind în competența de urmărire penală a DNA, **sunt judecate de tribunale**, cu excepția situațiilor în care aceste infracțiuni sunt comise de persoanele mai sus menționate, pentru care sunt competente instanțe ierarhic superioare. **Infracțiunile de corupție de nivel înalt** (conform criteriilor stabilite de art. 13 din OUG nr. 43/2002 privind DNA), precum și **infracțiunile de corupție și cele de spălare a banilor conexe celor împotriva intereselor financiare ale UE**, fiind subiect al urmăririi penale a DNA, sunt **de asemenea de competența tribunalului**, cu precizarea făcută mai sus. Infracțiunile de **spălare de bani**, de **evaziune fiscală**, în care se încadrează și cele vizând fraudă la TVA, și **deturnarea de fonduri** sunt tot de competența tribunalului (conform art. 36 alin. 1 lit. c¹) și a) Cpp), independent de organul de urmărire penală care are competența să le investigheze.

Întrebarea care se pune în acest context legislativ este dacă pentru ca un rechizitoriu întocmit de EPPO să poată fi trimis în fața instanței competente române, care, în cea mai mare parte din cazuri, ar trebui să fie tribunalul, avem o bază legală suficientă sau se impune o modificare legislativă? Art. 42 din Regulament se referă la „*instanțele naționale competente*”, dar revine statului membru să stabilească anume care instanțe sunt competente într-un caz concret. După părerea noastră, în cazul infracțiunilor pentru care Codul de procedură penală stabilește **competența materială a instanțelor după tipul infracțiunii**, cum este situația în care competența tribunalului este stabilită conform **art. 35 alin. (1) lit. a) și c¹, în mod firesc, un rechizitoriu vizând aceste infracțiuni, chiar dacă este întocmit de EPPO, va fi înaintat tribunalului, fără să mai fie nevoie de o dispoziție suplimentară.**

În cazul în care discutăm de *competența instanței de judecată determinată de cea a organului de urmărire penală*, cum este situația în care competența tribunalului este prevăzută de **art. 35 alin. (1) lit. c)** care trimite la urmărirea penală efectuată de DNA, credem că acest text poate constitui un obstacol procedural în calea sesizării de către EPPO a unui tribunal în cazul unei infracțiuni prevăzute, de exemplu, de art. 18¹ din Legea nr. 78/2000. Prin urmare, în acest caz, **se impune o intervenție legislativă** pentru a include infracțiunile cu privire la care urmărirea penală a fost efectuată de EPPO printre cele care determină competența de judecată în primă instanță a tribunalului.

În ceea ce privește competența teritorială, se vor urma criteriile prevăzute de art. 41 Cpp pentru infracțiunile săvârșite pe teritoriul României și de art. 42 Cpp pentru infracțiunile săvârșite în afara teritoriului României.

Controlul actelor de procedură ale EPPO exercitat de către instanțele naționale competente, în conformitate cu cerințele și procedurile prevăzute în dreptul intern

În ceea ce privește modul de aplicare a dispozițiilor art. 42 alin. (1) din regulament, privind *controlul actelor de procedură ale EPPO exercitat de către instanțele naționale competente, în conformitate cu cerințele și procedurile prevăzute în dreptul intern*, aici vom întâmpina serioase probleme practice, dacă legea română nu va fi modificată. În esență, art. 42 alin. (1) face trimitere la legea națională, la legea română, în cazul nostru, pentru a aplica **procedura jurisdicțională** în cazul contestării actelor de procedură ale procurorului european (PED) care sunt de natură să producă efecte juridice față de terți. Problema este însă că legea română nu prevede o procedură exclusiv jurisdicțională în cazul plângerilor împotriva actelor procurorului, ceea ce o va face, după unele opinii exprimate, imposibil de aplicat în cazul EPPO.

Astfel, sediul materiei în Codul de procedură penală român privind plângerile împotriva actelor de urmărire penală este cap. VII din Titlul I al Părții speciale, respectiv art. 336-341 Cpp.

Potrivit art. 336 Cpp, orice persoană poate face plângere împotriva măsurilor și actelor de urmărire penală, dacă prin acestea s-a adus o vătămare intereselor sale legitime. Plângerea se rezolvă de către procuror în termen de cel mult 20 de zile de la primire, soluția fiind comunicată persoanei care a făcut plângerea. În cazul în care măsurile și actele contestate sunt ale procurorului, ori efectuate pe baza dispozițiilor procurorului, plângerea este soluționată de procurorul ierarhic superior.

Cu excepția soluțiilor de clasare, față de rezolvarea dată de procurorul ierarhic superior nu mai există o altă cale de atac.

Având în vedere că în cazul EPPO discutăm despre acte și măsuri dispuse de procuror (deciziile aparținând Camerei Permanente) și nu de organul de cercetare

penală, ipoteza pe care o avem în vedere din Codul de procedură penală român este cea în care plângerea ar trebui să fie soluționată de procurorul ierarhic superior celui care a luat măsura. Or observăm că în cadrul structurii EPPO nu a fost constituit un organ ierarhic superior Camerelor Permanente din punct de vedere al deciziilor operaționale dispuse de acestea. Colegiul EPPO nu are atribuții operative, nu intervine în deciziile date pe caz. Nici Procurorul Șef European nu are astfel de atribuții de procuror ierarhic superior. Prin urmare, la nivelul deciziilor care pot fi luate în cadrul EPPO, Camerele Permanente au și primul și ultimul cuvânt. Deci, deja ne aflăm într-un impas.

Al doilea impas vine din dispoziția din art. 42 alin. (1) care spune că actele de procedură ale EPPO sunt supuse controlului de către instanțele naționale competente, în conformitate cu cerințele și procedurile prevăzute în dreptul intern. În sistemul juridic român, actele și măsurile procurorului sau efectuate pe baza dispozițiilor procurorului nu sunt supuse, în cursul urmăririi penale, controlului jurisdicțional al instanțelor, cu excepția clasării, de care vom vorbi mai târziu. Controlul jurisdicțional al actelor efectuate de procuror și a probelor administrate de acesta sau pe baza dispozițiilor acestuia va fi efectuat în faza procesuală ulterioară, și anume, odată cu trimiterea cauzei în judecată și sesizarea Camerei Preliminare pentru verificarea legalității actului de sesizare a instanței, a legalității administrării probelor și efectuării actelor de urmărire penală.

Față de această, cel puțin aparentă, contradicție între dispozițiile regulamentului 1939 și ale codului de procedură penală român, în discuțiile purtate cu ocazia redactării acestui studiu s-au formulat mai multe opinii. Potrivit primei opinii, contradicția dintre cele două surse normative este ireconciliabilă, Regulamentul face trimitere la prevederi ale legii române care nu există sau nu pot fi aplicate datorită incompatibilității structurii EPPO cu filozofia Codului de procedură penală română, motiv pentru care se impune cu necesitate modificarea legii române. Modificarea ar implica introducerea unui text explicit privind controlul jurisdicțional exercitat în timpul urmăririi penale față de actele și măsurile dispuse de procurorul european.

Potrivit unei a doua opinii, atât timp cât regulamentul face trimitere la legea română atunci când vorbește despre controlul exercitat de instanțele naționale competente față de actele de procedură ale EPPO, trebuie să înțelegem că regulamentul se referă la controlul exercitat de Camera Preliminară o dată cu trimiterea în judecată a cauzei. Cu alte cuvinte, regulamentul își asumă, prin această trimitere, o diversitate de norme naționale care reglementează controlul jurisdicțional asupra actelor și măsurilor procurorului, inclusiv acelea care, cum este cazul României, limitează controlul instanțelor judecătorești asupra actelor procurorului numai după trimiterea în judecată. O astfel de interpretare însă ar fi incompatibilă cu principiul egalității în fața legii, întrucât ar presupune o diferență între persoanele urmărite penal în dosar pur naționale, românești, în care părțile au o cale de atac față de actele procurorului în faza urmăririi penale, prin plângerea pe care o pot formula în fața procurorului ierarhic superior, și

persoanele urmărire penal de către EPPO, caz în care ele nu s-ar putea plânga față de actele procurorului decât după încheierea urmăririi penale, o dată cu sesizarea Camerei Preliminare.

A existat și o a treia opinie, în sensul că regulamentul este de directă aplicare și, astfel, ar trebui aplicat în sensul că plângerea împotriva unui act sau unei măsuri a procurorului european trebuie adresată direct instanței naționale competente, nefiind nevoie de modificarea Codului de procedură penală pentru a include o dispoziție expresă. Dacă am interpreta textul regulamentului în acest fel, am avea însă o serie de întrebări la care nici legea română, nici regulamentul nu răspunde și ar trebui să pretendem instanțelor române să "creeze" soluții jurisprudențiale. O primă întrebare ar fi – care sunt instanțele naționale competente? Răspunsul nu ar putea fi dat decât prin analogie, și anume Camera Preliminară competentă să verifice actul de sesizare. O altă întrebare ar fi – care va fi procedura de soluționare a plângerii formulate în cursul urmăririi penale împotriva actului procurorului european? Sau – care este termenul de soluționare? Și în aceste cazuri, întrucât Codul tace, răspunsul ar putea fi dat tot prin analogie cu alte proceduri înscrise în Cod. Considerăm însă că o astfel de abordare ar fi de evitat, întrucât există riscul lipsei de siguranță juridică și a unei jurisprudențe unitare, care ar putea pune în pericol principiul legalității procesului penal.

A doua situație în legătură cu care trebuie discutată aplicarea art. 42 alin. (1) din regulament se referă la controlul jurisdicțional asupra plângerilor împotriva soluțiilor de clasare dispuse de EPPO, prin decizia Camerei Permanente. Conform art. 339 și art. 340 Cpp, împotriva soluțiilor de clasare se poate face plângere în termen de 20 de zile de la comunicarea soluției, plângerea fiind rezolvată de procurorul ierarhic superior. Dacă plângerea a fost respinsă de procurorul ierarhic superior, persoana nemulțumită poate face plângere la judecătorul de cameră preliminară de la instanța căreia i-ar reveni, potrivit legii, competența să judece cauze în primă instanță. Mai mult decât atât, persoana nemulțumită ar dreptul de a face plângere direct la judecătorul de cameră preliminară în cazul în care procurorul ierarhic superior nu rezolvă plângerea cu care a fost sesizat în termen de maximum 20 de zile.

Prin urmare, observăm că în cazul contestării soluției clasării, legea română oferă persoanei nemulțumite posibilitatea de a se adresa direct judecătorului, așa cum pretinde și art. 42 alin. (1) din Regulamentul 1939, dar doar în condițiile arătate mai sus. Pentru ca petentul să aibă deschisă calea sesizării judecătorului, este nevoie de inactivitatea procurorului ierarhic superior. În cazul în care discutăm de o soluție de clasare dispusă de Camera Permanentă ca urmare a unei propuneri a PED competent, plângerea împotriva soluției ar trebui adresată în primul rând procurorului ierarhic superior, or am văzut că în cazul EPPO nu există un procuror ierarhic superior. Se pune întrebarea dacă, în această situație, care împiedică aplicarea "cerințelor și procedurilor prevăzute în dreptul intern" așa cum cere regulamentul, petentul s-ar putea adresa direct judecătorului competent. Situația nu este similară cu cea a actelor de urmărire penală

sau a măsurilor dispuse de procuror întrucât pentru acea situație codul nu prevede nicio procedură de sesizare a judecătorului. În schimb, în cazul soluțiilor de clasare, codul de procedură penală reglementează o procedură detaliată prin care judecătorul de cameră preliminară primește și rezolvă plângerea. Considerăm că, deși ideal ar fi ca legiuitorul român să intervină și în acest caz pentru o reglementare specifică, în cazul în care nu o va face, se va putea aplica direct procedura de soluționare a plângerii de către judecătorul competent, în baza regulamentului.

Având în vedere că regulamentul face trimitere la dreptul intern și la procedurile acolo prevăzute în ceea ce privește rezolvarea plângerilor împotriva soluțiilor de clasare dispuse de procurorul european, trebuie să avem în vedere și soluțiile pe care judecătorul competent le poate dispune în această procedură. Iar procedura din dreptul român merge foarte departe în această privință. Astfel, judecătorul de cameră preliminară, soluționând plângerea, după caz, o poate admite, fie respinge. În cazul în care o admite, va proceda diferit, în funcție de faza în care a ajuns urmărirea penală și de gradul de suficiență a probelor administrate până la acel moment. Prin urmare, judecătorul, admitând plângerea, poate desființa soluția atacată și, după caz:

- trimite cauza la procuror pentru a începe urmărirea penală; a completa urmărirea penală sau a pune în mișcare acțiunea penală și a completa urmărirea penală, sau
- **dispune începerea judecătii** cu privire la faptele și persoanele pentru care a fost pusă în mișcare acțiunea penală, când probele legal administrate sunt suficiente
- schimbă temeiul juridic al clasării

Observăm că legiuitorul român îi dă judecătorului, în procedura de soluționare a plângerii împotriva soluției de netrimitere în judecată dispuse de procuror, chiar dreptul de a se auto-sesiza, odată ce acțiunea penală a fost pusă în mișcare de către procuror, chiar dacă acesta nu a considerat că se impune trimiterea în judecată. Cu alte cuvinte, procurorul nu mai este stăpânul absolut al acțiunii penale. Judecătorul însuși poate aprecia că probele administrate legal în cauză sunt în măsură să susțină o trimitere în judecată, deși procurorul nu dorește să continue acțiunea penală.

Nu putem să nu ne întrebăm dacă legiuitorul european a avut în vedere o astfel de posibilitate atunci când a subordonat, sub aspectul controlului jurisdicțional, aplicarea regulamentului dreptului intern al statelor membre, așa cum prevede art. 42 alin. (1). Conform art. 39, Camera Permanentă, pe baza unui raport înaintat, de PED poate închide cazul împotriva unei persoane pentru unul din motivele indicate în alin. (1), inclusiv pentru lipsa probelor relevante. Rațiunea însăși a înființării Parchetului European, a adoptării regulamentului 1939/2017 a fost aceea de a atribui unui organism european competența de a urmări și trimite în judecată infracțiuni îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE, pentru a eficientiza combaterea acestui fenomen infracțional cu consecințe asupra bugetelor UE și de a înlătura fragmentarea urmărilor

penale naționale în acest domeniu. Prin urmare, credem că voința legiuitorului european a fost aceea de a lăsa Parchetului European dreptul de a aprecia care dosare pot fi trimise în judecată și care nu. Iată însă că o instanță națională poate răsturna acest drept, o indică în mod clar însuși regulamentul, iar o persoană poate ajunge să fie judecată penal chiar într-un caz în care procurorul european nu a dorit să sesizeze instanța.

În acest caz, trebuie să avem în vedere cine poate face plângere împotriva unei soluții de clasare (nu avem în vedere plângerea care urmărește schimbarea temeiului juridic al clasării) cu scopul continuării anchetei sau chiar cu scopul sesizării instanței de judecată. Numai o persoană căreia soluția de clasare i-ar fi putut aduce o vătămare intereselor sale legitime ar putea-o contesta. De regulă, persoana vătămată sau partea civilă pot fi nemulțumite că într-un dosar, procurorul a dispus o soluție de clasare în loc să sesizeze instanța cu rechizitoriu. Având în vedere că EPPO poate fi competent și cu privire la infracțiuni ”indisolubil legate” de infracțiunile împotriva intereselor financiare ale UE, și cu privire la infracțiuni în care prejudiciul este, în parte, suportat de statul român sau de o altă victimă, pot apărea situații în care partea civilă sau persoana vătămată română să fie interesate ca dosarul să fie trimis în judecată în ciuda faptului că procurorul european nu consideră că are suficiente probe în acest sens.

Capitolul VII – Prelucrarea informațiilor și sistemul de gestionare a cazurilor

Informațiile aflate în bazele de date și în registrele ținute de autoritățile naționale, atât cele din domeniul cercetării și urmăririi penale, dar și cele din alte domenii de activitate, la fel ca și cele stocate în același fel de instituțiile, organele, oficiile și agențiile UE pot fi deosebit de valoroase pentru anchetele EPPO. De aceea, art. 43 din regulament stabilește posibilitatea de acces la informațiile naționale a PED, iar la cele ale UE a EPPO, fără însă a preciza care anume structură din cadrul acestuia va fi abilitată în acest scop. O reglementare mai detaliată se va regăsi, fără îndoială, în procedurile interne ale Parchetului European.

Condițiile în care PED poate avea acces la înregistrările din bazele de date și registrele naționale sunt identice cu cele aplicabile în temeiul dreptului național în situații similare.

Ceea ce interesează din acest punct de vedere este necesitatea PED de a cunoaște, de a avea acces la acele date și informații care sunt relevante pentru ancheta pe care o conduce, fie pentru că datele însele ar putea constitui mijloace de probă, fie pentru că acestea ar fi necesare pentru creionarea corectă a unui plan coerent de anchetă, pentru a formula ipoteze de lucru ori pentru a aduce clarificări în circumstanțierea elementelor faptei ori a celor legate de personalitatea sau situația juridică a învinutului sau inculpatului.

Intră în categoriile menționate bazele de date și registrele ținute de autoritățile publice române de tipul celor referitoare la evidența populației și identitatea persoanelor, eliberarea unor certificate, permise ori calificări pentru acestea, cazierul judiciar, registrul comerțului, registrele de publicitate imobiliară și cadastru, registrul național notarial de evidență a succesiunilor, bazele de date referitoare la impozite și taxe ținute de ANAF, datele din declarațiile de avere și interese centralizate de ANI, arhiva electronică de garanții reale mobiliare, datele despre dosare penale și procese judiciare de orice tip ce se regăsesc în sistemul ECRIS¹²⁹ al instanțelor și parchetelor etc. Considerăm că, pentru garantarea unei protecții rezonabile a datelor din bazele de date naționale, atât din perspectiva principiului subsidiarității, cât și din cea a respectării normelor privind prelucrarea datelor cu caracter personal, se impune asigurarea trasabilității tuturor interogărilor PED în bazele de date naționale, așa cum de altfel, accesul organului de urmărire penală național la cele mai sensibile baze de date este înregistrat.

¹²⁹ Sistemul ECRIS din România cuprinde date înregistrate despre procedurile judiciare ce se desfășoară la parchete și instanțe. Acesta nu are legătură cu acronimul identic, folosit de UE pentru a descrie noțiunea de European Criminal Record Information System (Sistemul european de Informații privind cazierul judiciar).

Sistemul de gestionare a cazurilor

La ora actuală, instituțiile judiciare din România și, în special, parchetele nu sunt dotate cu un adevărat sistem de gestionare a cauzelor. Sistemul ECRIS folosit la nivelul parchetelor nu permite accesarea de informații despre dosarele în curs de soluționare de o manieră dinamică, prin vizualizarea fluxurilor informaționale despre dosarele penale ori a schimbărilor în structura și dinamica operativă a acestora. Funcționalitățile actuale ale ECRIS sunt statice, concepute în special în scopul furnizării informațiilor pentru întocmirea corectă și operativă a statisticii judiciare, eventual cu finalități în materia deciziei manageriale ori criminologice.

Art. 44 din Regulamentul EPPO stabilește structurarea unui sistem real de gestionare a cazurilor la nivelul Parchetului European, acronimul acestuia fiind CMS (Case Management System). Conform alin. (3) al articolului menționat din regulamentul, CMS va cuprinde:

- (a) un registru cu informațiile obținute de EPPO în conformitate cu articolul 24 (denunțarea și verificarea informațiilor), inclusiv toate deciziile legate de respectivele informații;
- (b) un index al tuturor dosarelor;
- (c) toate informațiile din dosarele stocate electronic în sistemul de gestionare a cazurilor în conformitate cu articolul 45 alineatul (3)¹³⁰.

Din prevederea ultimei categorii de informații enumerată mai sus ca și componentă a CMS rezultă că toate dosarele EPPO vor trebui să existe și în format digital. Acest lucru nu se întâmplă la ora actuală în parchetele și instanțele din România, ceea ce presupune ca, pentru realizarea unei compatibilizări informatice între CMS și sistemul național de management a cauzelor, toate dosarele vizând infracțiuni care ar putea intra în sfera de competență a EPPO aflate la parchetele din România ar trebui să existe și în format electronic.

Necesitatea stringentă a perfecționării actualului sistem ECRIS pentru a deveni compatibil cu viitorul CMS este subliniată și de scopurile pe care regulamentul le stabilește pentru CMS în art. 44 alin. (2):

- (a) de a sprijini gestionarea investigațiilor și a urmărilor penale desfășurate de EPPO, în special prin gestionarea fluxurilor de informații interne și prin sprijinirea activităților de investigare în cazurile transfrontaliere;
- (b) de a asigura un acces sigur la informațiile privind investigațiile și urmările penale la parchetul central și de către procurorii europeni delegați;

¹³⁰ „Sistemul de gestionare a cazurilor al EPPO cuprinde toate informațiile și probele din dosar care pot fi stocate electronic, pentru a se permite parchetului central să își exercite atribuțiile în conformitate cu prezentul regulament. Procurorul european delegat care instrumentează cazul asigură că informațiile cuprinse în sistemul de gestionare a cazurilor reflectă în orice moment dosarul, mai ales faptul că datele operaționale cu caracter personal cuprinse în sistemul de gestionare a cazurilor sunt șterse sau rectificate de fiecare dată când aceste date au fost șterse sau rectificate în dosarul corespunzător”.

- (c) de a permite corelarea informațiilor și extragerea datelor în scopuri statistice și de analiză operațională;
- (d) de a facilita monitorizarea, pentru a se asigura că prelucrarea datelor operaționale cu caracter personal este legală și respectă dispozițiile relevante ale prezentului regulament.

În cursul lunii octombrie 2018, contractorul selectat de UE pentru a realiza un studiu în vederea proiectării și realizării concrete a CMS, compania *Transys International*, a lansat spre completare autorităților competente din statele membre un chestionar având ca scop înțelegerea aprofundată a modului în dosarele penale de la parchete și autorități de aplicare a legii sunt deschise, înregistrate, ce anume conțin (documente, suporturi informatice etc), cum circulă efectiv acestea, cum trebuie conservate și depozitate conform dreptului național al fiecărui stat membru, în ce modalitate sunt transmise instanțelor judecătorești (material, prin sistemul poștal special, digital), ce fel de informații sunt cuprinse în sistemele naționale de gestiune a cazurilor, cum pot fi accesate și de către cine, cum se va realiza interconectarea dintre sistemul național și CMS etc.

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a răspuns acestui chestionar preliminar, urmând ca în următoarea perioadă să fie adresate noi întrebări în vederea lămuririi unor chestiuni neclare ce vor apărea cu siguranță.

Ceea ce trebuie evidențiat în legătură cu actualizarea și transformarea actualului ECRIS românesc într-un adevărat sistem informatic de management a cauzelor (în special la parchete, care se găsesc cu un pas în urma instanțelor judecătorești din acest punct de vedere, din motive obiective, în special din cauza caracterului nepublic al multor documente și informații legate de cauzele penale aflate în curs de urmărire penală) este inițierea și derularea de către Ministerul Justiției, prin atragerea de finanțare din partea UE a Proiectului „*Dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de management strategic la nivelul sistemului judiciar – SIMS*”.

Proiectul are ca termen de finalizare anul 2019. Printre partenerii Ministerului Justiției în cadrul acestui proiect sunt și CSM, DNA, DIICOT și PÎCCJ.

Printre obiectivele acestui proiect se numără și fundamentarea, la nivelul managementului strategic integrat al sistemului judiciar, a deciziei privind modalitatea de implementare a măsurii de adaptare și optimizare a sistemului electronic de management al cauzelor ECRIS, prin intermediul unui document de analiză la nivel macro, conținând elementele și caracteristicile tehnice, infrastructura hardware și costurile necesare pentru dezvoltarea noului sistem electronic de management al cauzelor ECRIS, instrument de management integrat, atât operațional, cât și strategic de care vor beneficia instituțiile sistemului judiciar și care va permite adoptarea de decizii cheie pentru administrarea sistemului. Rezultatul urmărit constă în realizarea efectivă a sistemului integrat de management strategic funcțional la nivelul sistemului judiciar din România.

Trebuie remarcat astfel faptul că România va parcurge practic simultan atât calea spre dotarea sistemului judiciar cu un real sistem de gestionare a cauzelor la parchete și instanțe cât și cea spre realizarea interoperabilității acestui nou sistem cu viitorul CMS al EPPO.

Capitolul VIII – Protecția datelor cu caracter personal în activitatea EPPO¹³¹

Regulamentul EPPO cuprinde dispozițiile cu privire la protecția datelor cu caracter personal în cadrul capitolului VIII, art. 47 – 89.

În scopurile operaționalizării Parchetului European, cadrul legal, așa cum a fost prezentat anterior, trebuie coroborat cu diferite alte acte legislative ale Uniunii Europene, precum și cu acte normative din dreptul național.

Din perspectiva dreptului Uniunii Europene, sunt relevante următoarele:

a.) Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor)¹³². Acest regulament are o aplicare limitată raportat la autoritățile ce au atribuții în materia prevenirii, detectării, cercetării, urmăririi penale, executării pedepselor și asigurării securității publice; în principiu, RGPD este aplicabil în materia activității acestor autorități desfășurate doar în ceea ce privește prelucrarea datelor administrative cu caracter personal, cu excluderea prelucrării datelor operative cu caracter personal și cu atât mai mult a celor strategice.

b.) Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului¹³³. Acesta este actul legislativ al Uniunii Europene care reglementează prelucrarea datelor operative cu caracter personal în activitatea polițienească, a jandarmeriei, a parchetului, precum și a altor autorități de tipul celor enumerate în titlul directivei. Fiind vorba despre o directivă, pentru a produce efecte în statele membre, dispozițiile sale având un caracter de norme minime, trebuie transpuse în legea internă a statelor membre. În conformitate cu art. 63 din directivă, termenul de transpunere al acesteia a expirat la data de 6 mai 2018. Până la data redactării prezentului studiu (12.07.2018), statul român nu a transpus prevederile respective.

c.) Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului cu privire la protecția persoanelor fizice față de prelucrarea datelor personale de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii Europene și cu privire la libera

¹³¹ Conținutul acestei secțiuni a fost publicat de autorul Gheorghe Bocșan în articolul intitulat „*Scurtă analiză cu privire la compatibilitatea dispozițiilor Regulamentului (UE) privind instituirea Parchetului European cu dispozițiile dreptului Uniunii și a celui Intern în domeniul protecției datelor cu caracter personal*”, Revista Universul Juridic nr.7/2018, p. 48-59.

¹³² Abreviat în continuare ca RGPD, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JO UE) L 119 din 4 mai 2016.

¹³³ Publicată în JO UE L119/89 din 4.05.2016.

circulație a acestor date, precum și pentru abrogarea Regulamentului (EC) nr. 45/2001 și a Deciziei nr. 1247/2002/EC¹³⁴. În negocierea regulamentului s-a ajuns la un compromis final între Comisie, Consiliu și Parlamentul European ca urmare a dialogului din data de 23 mai 2018, Bruxelles, 1 iunie 2018. Astfel, în momentul în care va fi adoptat oficial regulamentul de către Consiliu și Parlamentul European, acesta va deveni direct aplicabil în domeniul prelucrării datelor cu caracter personal, atât a celor administrative, cât și a celor operaționale, activității instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene.

În conformitate cu dispozițiile pct. (8a) din proiectul de regulament, un capitol separat al acestuia se va referi la prelucrarea datelor cu caracter personal de tip operațional de către entitățile UE menționate anterior, atunci când prelucrarea se va face în legătură cu dispozițiile capitolului 4 și 5 din Titlul V, Partea a III-a a TFUE, adică, cooperarea judiciară în materie penală și cooperarea polițienească, indiferent dacă exercitarea acestor atribuții este principală sau accesorie, câtă vreme se referă la activitățile de prevenire, detectare, investigare, urmărire penală sau executare a pedepselor. Cu toate acestea, respectivul capitol nu va fi aplicat Europol și nici EPPO, până când regulamentele acestora nu vor fi amendate în scopul de a face aplicabil capitolul sus-amintit al viitorului regulament.

Pct. (8aa) al propunerii de regulament prevede necesitatea întocmirii de către Comisie a două rapoarte separate: unul cu privire la capitolul distinct din respectivul regulament și un altul cu privire la alte acte legislative ce au ca temei juridic dispozițiile capitolului 4 și 5 din Titlul V, Partea a III-a a TFUE. Ulterior elaborării acestor două rapoarte, Comisia, în scopul de a asigura reguli uniforme și coerente referitoare la protecția persoanelor fizice față de procesarea datelor, poate supune propuneri legislative, incluzând adoptarea prevederilor capitolului special din regulament, referitor la protecția datelor operaționale, dacă este cazul, astfel încât acest capitol să devină aplicabil și prelucrării datelor operaționale de către Europol și EPPO. Adaptarea ar trebui să ia în considerare, inter alia, prevederile legate de supravegherea independentă a prelucrării datelor, căi de atac, răspundere și sancțiuni aplicabile.

Capitolul special la care se referă preambulul regulamentului este capitolul IX, art. 70a din propunerea de regulament agreată cu ocazia dialogului, ce prevede că „*nu mai târziu de 1 mai 2022 și apoi la sfârșitul fiecărei perioade următoare de câte 5 ani, Comisia va prezenta Parlamentului European și Consiliului un raport cu privire la aplicarea prezentului regulament, însoțit, dacă este cazul, de propuneri legislative adecvate*”.

¹³⁴ Council of the European Union, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Union Institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) no 45/2001 and Decision No.1247/2002/EC" (First reading) – Confirmation of the final compromise text with a view to agreement", interinstitutional File: 2017/0002 (COD), Brussels, 1 June 2018, 9296/18.

În conformitate cu prevederile art. 70b din propunerea de regulament, purtând titlul marginal „*Revizuirea actelor legislative ale Uniunii*”, până la 1 mai 2022, Comisia va evalua aplicarea actelor legislative ale Uniunii adoptate în baza tratatelor, care reglementează prelucrarea datelor cu caracter personal operațional ale instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor atunci când acestea îndeplinesc sarcini ce intră în sfera de aplicare a capitolelor 4 și 5, Titlul V Partea a III-a TFUE, în scopul aprecierii consistenței acestora cu prevederile Directivei (UE) 2016/680 și cu cele ale Capitolului VIIIa al prezentului regulament și pentru a identifica orice discrepanță care poate afecta schimbul de date dintre entitățile Uniunii Europene, atunci când desfășoară activități în acest domeniu și autoritățile competente din statele membre, care ar putea crea o fragmentare a cadrului juridic al protecției datelor personale în Uniune. Pe baza acestui raport, în scopul de a asigura o protecție uniformă și coerentă a persoanelor fizice față de prelucrarea datelor personale, Comisia va putea, în special, să propună măsurile legislative adecvate cu privire la aplicarea prevederilor Capitolului VIIIa la activitățile Europol și EPPO, incluzând modificări ale prevederilor Capitolului VIIIa dacă este necesar.

În ceea ce privește capitolul VIIIa al proiectului de regulament, acesta reia practic dispozițiile esențiale din Directiva (UE) 2016/680.

În concluzie, față de actele legislative ale Uniunii Europene aplicabile materiei prelucrării datelor personale în contextul activităților de prevenire, depistare, cercetare și urmărire penală, precum și de executare a pedepselor și de asigurare a securității publice, Regulamentul UE 45/2001, care reglementa până în prezent problematica, atunci când autoritățile ce prelucrau datele personale erau entități instituționale aparținând Uniunii Europene, va ieși curând din vigoare odată cu adoptarea de Consiliul și de Parlamentul European a propunerii de regulament 9296/18, asupra căruia Comisia, Consiliul și Parlamentul European și-au exprimat acordul de principiu la finalul dialogului din 23 mai 2018. Pe de altă parte, Regulamentul EPPO reglementează aspectele ce țin de protecția datelor cu caracter personal, atât a celor administrative, cât și a celor operaționale, de către EPPO, însă cu titlu provizoriu, până la evaluarea standardelor de protecție a datelor asigurate de acest regulament cât și de regulamentul ce va fi adoptat ca urmare a acordului de la 23 mai 2018. Doar la data de 22 mai 2022, Comisia va propune o soluție juridică definitivă pentru protecția datelor în contextul prelucrării acestora de către EPPO (și, separat, de către Europol).

Cadrul legal intern al protecției datelor cu caracter personal referitoare la prelucrarea acestora de către autoritățile competente în scopul prevenirii, descoperirii, cercetării, urmăririi penale și combaterii infracțiunilor sau al executării pedepselor, măsurilor educative și de siguranță, precum și privind libera circulație a acestor date se caracterizează prin următoarele:

a.) Legea nr.129 din 15 iunie 2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de

Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, precum și pentru abrogarea Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date¹³⁵. Conform art. V al acestei legi, începând cu data de 25 mai 2018 se abrogă integral Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, urmând ca toate trimiterile efectuate de legislația internă la respectiva lege să se interpreteze ca trimiteri la Regulamentul general privind protecția datelor și la legislația de punere în aplicare a acestuia.

b.) Netranspunerea în dreptul intern român, până la data redactării prezentului material (12.07.2018), a dispozițiilor Directivei (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016, depășindu-se astfel termenul de transpunere (6 mai 2018). Având în vedere depășirea termenului de transpunere, persoanele vizate au posibilitatea de a invoca efectul direct vertical al directivei față de autoritățile publice române, în conformitate cu o jurisprudență constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) asupra acestui aspect¹³⁶.

c.) Legislația de transpunere a dispozițiilor Directivei (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 se află în fază de proiect constând în *„Legea pentru aprobarea Legii privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, descoperirii, cercetării, urmăririi penale și combaterii infracțiunilor sau al executării pedepselor, măsurilor educative și de siguranță, precum și privind libera circulație a acestor date”*¹³⁷. În mare, acest proiect de lege reproduce textul directivei pe care o transpune, efectuând însă unele precizări asupra aspectelor lăsate deschise reglementării statelor membre prin directiva menționată anterior. Astfel, proiectul de lege stabilește diferite categorii de termene ce trebuie respectate de autoritățile publice române cu atribuții în domeniile precizate pentru îndeplinirea unor obligații legate de dreptul la informare și acces, contestații, răspundere și căi de atac.

În concluzie, cu privire la dreptul intern aplicabil prelucrării datelor personale în activitatea poliției, jandarmeriei, parchetului și autorităților de executare a sancțiunilor penale, pentru moment există un vid legislativ produs prin abrogarea integrală a Legii nr.677/2001, realizată prin efectul intrării în vigoare a Legii nr. 129 din 15 iunie 2018. Acest vid legislativ urmează a fi completat cu legislația de transpunere a Directivei (UE) 2016/680, ce nu a fost încă adoptată, aflându-se în prezent pe ordinea de zi a Camerei Deputaților, ca urmare a adoptării acesteia în Senatul României la data de 5.07.2018.

¹³⁵ Publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 790 din 12 decembrie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

¹³⁶ Printre primele hotărâri ale CJUE în acest sens se numără cea din cauza Van Duyn contra Home Office, C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133 și cea din cauza Pubblico Ministero contra Tullio Ratti, C-148/78, ECLI:EU:C:1979:110.

¹³⁷ Aprobata de Senatul României, sub nr. L 386/2018, la data de 5.07.2018, trimisă pentru dezbateri la Camera Deputaților, cu aceeași dată, aceasta din urmă fiind camera decizională.

Pentru demersul de operaționalizare al EPPO în România, vor trebui analizate, în cadrul prezentului material, compatibilitatea dispozițiilor cuprinse în Capitolul VIII al Regulamentului (UE) 2017/1939 cu proiectul de lege pentru transpunerea Directivei (UE) 2016/680, ținând cont și de faptul că prin proiectul de regulament asupra căruia s-a exprimat acordul cu ocazia dialogului din data de 23 mai 2018, prevederile în materia protecției datelor personale din Regulamentul EPPO vor fi supuse revizuirii până la data de 22 mai 2022.

Revenind la dispozițiile capitolului VIII din Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017, observăm că acestea disting între protecția datelor cu caracter personal de tip administrativ (art.48 din regulament) și protecția datelor cu caracter personal de tip operațional, distincție operată de o manieră obișnuită în această materie de dreptul Uniunii Europene. Datele administrative cu caracter personal, în viziunea art. 48 din regulament, se prelucrează de către EPPO în conformitate cu dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 45/2001, regulament care urmează însă să fie abrogat foarte curând, prin adoptarea de către Parlamentul European și Consiliu a Regulamentului cu privire la protecția persoanelor fizice față de prelucrarea datelor personale de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii Europene și cu privire la libera circulație a acestor date, precum și pentru abrogarea Regulamentului (EC) nr. 45/2001 și a Deciziei nr. 1247/2002/EC – dosar interinstituțional 2017/0002 (COD), no.9296/18. După cum am arătat și mai sus, toate trimerile la Regulamentul (CE) nr. 45/2001 urmează a fi interpretate ca trimeri la regulamentul asupra căruia s-a obținut acordul cu ocazia dialogului din 23 mai 2018. Devine astfel un exercițiu inutil analizarea compatibilității dispozițiilor în materie între Regulamentul EPPO și Regulamentul (CE) nr. 45/2001.

O chestiune interesantă o reprezintă situația datelor personale cu caracter administrativ referitoare la procurorii delegați europeni, prin faptul că aceștia au dubla calitate de procurori naționali și de procurori al căror statut este asimilat angajaților entităților aparținând Uniunii Europene. Astfel, datele personale cu caracter administrativ referitoare la aceștia vor fi prelucrate atât de parchetul național, cât și de EPPO. Din punct de vedere al prelucrării acestor date, parchetul național va aplica Regulamentul general pentru protecția datelor (RGPD), iar EPPO va aplica Regulamentul la care ne-am referit mai sus și care va înlocui în foarte scurt timp Regulamentul (EC) nr. 45/2001. Se va pune problema, astfel, a existenței unei compatibilități între prevederile RGPD și prevederile celui alt regulament. Din studiul celor două, nu au rezultat chestiuni care să evidențieze posibilitatea unor divergențe în aplicarea acestora. Cu toate acestea, contestațiile ce ar putea fi făcute de persoana vizată în legătură cu prelucrarea administrativă a datelor procurorilor delegați europeni români ar urma să fie îndreptate către Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal din România (ANSPDCP) sau către Autoritatea Europeană de reglementare în materie. Practic, autoritatea față de care se va putea face

contestația va fi aleasă în funcție de operatorul de date: dacă operatorul este parchetul român, contestația se va putea introduce la ANSPDCP iar dacă operatorul va fi EPPO, contestația se va introduce la autoritatea europeană. Potrivit art. 87 din Regulamentul EPPO, există o formă de cooperare între Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor și autoritățile naționale de supraveghere, printre care și ANSPDCP. Alin. (2) al articolului menționat prevede posibilitatea schimbului de informații relevante, sprijinului reciproc între cele două tipuri de autorități în efectuarea auditurilor și inspecțiilor, precum și elaborarea în comun de propuneri armonizate pentru soluții la orice probleme ar apărea în materia respectării legalității atât la nivel național, cât și la nivelul EPPO referitor la protecția datelor cu caracter personal. Comitetul European pentru Protecția Datelor, instituit în baza RGPD are atribuții de coordonare între cele două nivele, național și european, în materia protecției datelor personale și, în special, a acelor date și prelucrări la care face referire Directiva (UE) 2016/680 (prelucrări efectuate de poliție, jandarmerie, parchet, autorități de executare a sancțiunilor penale). Cealaltă categorie de date cu caracter personal ce vor fi prelucrate de către EPPO este cea a datelor operaționale. Acestor prelucrări le sunt dedicate articolele de la 49 la 84 din Regulamentul EPPO.

Având în vedere posibilitatea preluării dosarelor de către EPPO de la parchetul național (în special prin procedura evocării cauzei de către procurorul delegat european), precum și posibilitatea ca, în anumite situații, dosare ale EPPO să fie trimise către parchetul național, va exista, cu certitudine, un schimb permanent de date cu caracter personal, de natură operativă, între parchetul național și EPPO. Pentru evaluarea modului în care aceste transferuri reciproce de date vor putea fi făcute, este necesară compararea dispozițiilor în materie din regulamentul EPPO și din proiectul de lege de transpunere a Directivei (UE) 2016/680.

Astfel, principiile referitoare la protecția datelor operaționale între cele două acte normative sunt identice, cu excepția prevederilor art. 5 alin. (2) din proiectul de lege (**abreviat în continuare: PL**). Regulamentul EPPO conține în plus o condiție pentru prelucrarea datelor în alt scop decât cel pentru care s-au colectat. Astfel, în conformitate cu art. 47 alin. (3) lit. (c) din Regulamentul EPPO: *„Utilizarea datelor operaționale cu caracter personal nu este interzisă de prevederile aplicabile din dreptul procedural național privind măsurile de investigare, adoptate în conformitate cu art. 30. Dreptul procedural național este dreptul statului membru în care au fost obținute datele”*. Astfel, în ipoteza existenței în legislația română a unor interdicții de prelucrare a datelor cu caracter operațional în legătură cu măsuri de investigare a infracțiunilor ce intră în competența EPPO, acest din urmă organism nu va putea prelucra datele operaționale cu caracter personal la care am făcut referire anterior.

O altă diferență pe care o remarcăm între cele două acte normative constă în aceea că art. 50 alin. (1) din Regulamentul EPPO prevede perioade de reevaluare a necesității stocării datelor colectate de cel mult 3 ani, câtă vreme art. 7 alin. (5) din PL prevede că

în cazul sistemelor automate de evidență, termenele de evaluare/reevaluare nu pot fi mai mari de 2 ani din momentul colectării/evaluării necesității stocării datelor. Ținând cont de faptul că textul Regulamentului EPPO stabilește termenul de 3 ani ca fiind un termen maxim, iar termenul prevăzut de PL este mai mic decât termenul regulamentului, considerăm că în schimbul de date operaționale cu caracter personal între EPPO și parchetul național, ar trebui respectat un termen de 2 ani pentru evaluarea/reevaluarea necesității de stocare a datelor colectate/transferate.

Art. 7 alin. (6) din PL, *„Evaluarea calității datelor cu caracter personal este obligatorie înainte ca datele să fie transferate sau puse la dispoziție altui operator”* își găsește echivalentul în art. 52 alin. (2) din Regulamentul EPPO.

Art. 9 alin. (3) din PL prevede că: *„În situația transferului de date cu caracter personal către destinatarii din state membre ale UE sau către instituții, organe, oficii, agenții ale acestora în conformitate cu Titlul V, Capitolele 4 și 5 TFUE, nu pot fi impuse condiții specifice de prelucrare în conformitate cu prevederile alin. (1), suplimentare față de cele prevăzute prin lege pentru transferul către autoritățile competente din România”*. Textul citat se referă la transferurile de date personale cu caracter operativ direct către destinatari, iar nu către state. Sensul este acela că autoritatea română, atunci când transferă datele către entități ale UE nu poate crea o situație mai defavorabilă Uniunii Europene față de propria sa situație. Ideea se bazează pe o prezumție relativă în sensul că destinatarii individuali prezintă un risc de încălcare a normelor de prelucrare a datelor operaționale cu caracter personal mai mare decât statele membre, acestea din urmă fiind legate juridic prin actele legislative ale Uniunii. Articolul este corespondent cu art. 53 alin. (2) din Regulamentul EPPO.

Cu privire la cererile de furnizare de informații ale persoanei vizate, PL prevede un termen de răspuns de 60 de zile lucrătoare din partea operatorului (în cazul analizat, operatorul putând fi poliția, parchetul național, DLAF, ANAF etc.), în conformitate cu prevederile art. 12 alin. (5) din PL, câtă vreme art. 57 alin. (3) din Regulamentul EPPO stabilește un termen de cel mult 3 luni de la primirea cererii de furnizare de informații pentru răspuns din partea EPPO. Cele două termene sunt apropiate ca durată.

O altă problemă ce ar putea prezenta interes în contextul prezentei analize o constituie cea a operatorilor asociați, reglementați de art. 64 din Regulamentul EPPO. În acest context, considerăm că autoritățile naționale și, în special, parchetul național ar putea încheia un acord cu EPPO pentru a stabili în comun scopurile și mijloacele de prelucrare a datelor cu caracter personal operaționale ce au o legătură cu infracțiunile aflate în competența EPPO. Un astfel de acord ar prezenta utilitate mai ales în contextul în care competența de efectuare a urmăririi penale între EPPO și parchetul național este duală. Mai mult, pentru exercitarea dreptului de evocare, parchetul național va trebui să transfere către EPPO datele personale din evidențele sale automate sau manuale. O înlesnire în sensul posibilității încheierii unui acord de stabilire de operatori asociați constă în aceea că art. 24 din PL reglementează aproape identic această chestiune.

Transferul de date operaționale către state terțe este reglementat prin Regulamentul EPPO, art. 80, 81, 82, 83 și 84. Textele conțin, în mare, aceleași dispoziții cu cele din art. 43 – 48 din PL.

Anumite observații referitoare la reglementarea transferului de date operaționale către state terțe se impun:

a.) Art. 43 alin. (3) și (4) din PL precizează că autoritățile competente române autorizează transferul datelor cu caracter personal către un stat terț sau o organizație internațională la cererea unei autorități competente dintr-un stat membru numai dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute în legea română. Autorizarea prevăzută de alin. (3) se transmite cu celeritate, dar nu mai târziu de 30 de zile calendaristice de la primirea cererii.

b.) Textul corespondent art. 43 alin. (3) și (4) din PL este cel din art. 80 alin. (1) lit. (c) din Regulamentul EPPO – acesta nu face decât să trimită la legea națională în privința condițiilor și procedurii de acordare a autorizării; problema este că legea națională nu se referă în niciun fel la instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii Europene și nici, în mod distinct, la EPPO.

În contextul celor expuse mai sus, propunem, *de lege ferenda*, completarea dispozițiilor din PL cu referire și la instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii Europene, în special EPPO și Europol.

Din prevederile art. 80 alin. (3) din Regulamentul EPPO rezultă că, mecanismului invers este interzis, ca principiu. Adică, este interzis transferul de date operaționale cu caracter personal de către statele membre, atunci când datele au fost obținute de la EPPO și au ca destinație state terțe sau organizații internaționale. Excepția o constituie situația autorizării prealabile de către EPPO a unui asemenea transfer. O astfel de problemă ar putea apărea, de exemplu, atunci când o anumită cauză este trimisă de EPPO pentru investigare parchetelor naționale.

Art. 82 din Regulamentul EPPO, referitor la transferuri de date operaționale cu caracter personal în baza unor garanții adecvate, atunci când nu există o decizie a Comisiei cu privire la caracterul adecvat al nivelului de protecție, este echivalent cu art. 45 din PL. Mai mult, spre deosebire de Regulamentul EPPO, PL reiterează criteriile în baza cărora un anumit operator evaluează toate circumstanțele aferente transferului, precum și existența unor „garanții adecvate”. Criteriile pornesc de la cele generale, precum situația privind respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și ajung la aspecte mult mai particulare, așa cum sunt: drepturile efective și opozabile ale persoanei vizate și existența posibilității de reparații efective pe cale administrativă și judiciară pentru persoanele vizate, ale căror date cu caracter personal sunt transferate.

Art. 83 din Regulamentul EPPO, purtând denumirea marginală „*derogări pentru situații specifice*”, este echivalent art. 46 din PL. În lipsa unei decizii privind caracterul adecvat al nivelului de protecție sau a unor garanții adecvate, transferul către state terțe sau organizații internaționale este permis numai atunci când este necesar pentru:

protejarea intereselor vitale ale persoanei vizate sau ale unei alte persoane, protejarea unor interese legitime ale persoanei vizate, prevenirea unei amenințări imediate și grave la adresa securității publice a unui stat membru al Uniunii Europene sau a unei țări terțe ori, în cazuri individuale, pentru exercitarea atribuțiilor EPPO, cu excepția cazului în care EPPO stabilește că drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei vizate în cauză prevalează asupra interesului public în ceea ce privește transferul de date. Posibilitatea de transfer de date operaționale care apare în plus în PL față de Regulamentul EPPO este cea prevăzută de art. 46 alin. (1) lit. (e) din PL: „*într-un caz individual, pentru descoperirea, exercitarea sau apărarea unui drept în instanță privind scopurile de la art. 1*”. Oricum, chiar și în condițiile art. 46 din PL, operatorul care transferă datele trebuie să documenteze îndeplinirea condițiilor stabilite de lege cu privire la transferurile în baza unei garanții adecvate.

Art. 84 din Regulamentul EPPO, referitor la transferurile de date operaționale cu caracter personal către destinatari stabiliți în țări terțe este echivalent art. 47 din PL. Acesta din urmă condiționează, în plus, transferul, de un angajament scris al destinatarului individual că nu va prelucra datele operaționale personale ce îi vor fi transferate decât în scopul pentru care i-au fost transmise și doar în condițiile precizate (art. 47 alin. (2) PL).

În situația existenței unui acord internațional, bilateral sau multilateral, în domeniul cooperării judiciare în materie penală sau al cooperării polițienești prevalează prevederile acordului (art. 84 alin. (1) și (4) din Regulamentul EPPO/art. 47 alin. (3) din PL). Acesta este o dispoziție care poate ridica probleme reale în contextul ce va fi prezentat mai jos.

Potrivit art. 99 alin. (3) din Regulamentul EPPO, acesta poate încheia acorduri de lucru cu instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii Europene și cu autoritățile competente ale statelor membre. Aceste acorduri de lucru nu pot însă constitui un temei pentru schimbul de date cu caracter personal.

Este de așteptat ca odată cu operaționalizarea Parchetului European în România, acesta să încheie un acord de lucru cu autoritățile publice române ce au atribuții în legătură cu obiectul de activitate al EPPO: Ministerul Public, Consiliul Superior al Magistraturii, MAI, DLAF, ANAF etc. Cu toate acestea, așa cum am văzut anterior, acordul de lucru nu se poate referi la schimbul de date cu caracter personal. Acest domeniu este rezervat exclusiv instrumentelor juridice ale dreptului Uniunii Europene, respectiv legii române. Singura modalitate de a stabili scopuri și condiții comune de transfer și prelucrare a datelor cu caracter personal între EPPO și Ministerul Public din România ar fi încheierea unui acord de operatori asociați, în baza art. 64 din Regulamentul EPPO. Rămâne de analizat problema dacă forma definitivă a PL va reglementa din punctul de vedere al legii române această posibilitate.

În concluzie, apreciem că nu există incompatibilități majore între reglementările din Regulamentul EPPO și cele din alte acte legislative ale Uniunii Europene ori din dreptul intern român, cu anumite excepții, în privința dreptului național aplicabil, ce sa află în acest moment într-o stare lacunară și incertă cauzată de existența doar a unui proiect de lege aflat în procedură parlamentară pentru transpunerea Directivei (UE) 2016/680, în privința căreia s-a depășit deja termenul de transpunere.

O altă chestiune ce trebuie reținută în concluziile acestui studiu este aceea că nici Uniunea Europeană nu a clarificat pe deplin care este cadrul legislativ ideal pentru protecția datelor cu caracter personal în activitatea EPPO, acest lucru urmând să se întâmple doar în anul 2022, ca urmare a unor rapoarte de evaluare ce vor fi elaborate de Comisie.

În acest context, ne punem întrebarea legitimă dacă sofisticarea și complexificarea cadrului juridic referitor la protecția datelor cu caracter personal, văzut în ultimii ani ca o prioritate a Uniunii, nu a reușit să creeze mult prea multe incertitudini în comparație cu problemele pe care și le-a propus să le rezolve.

Capitolul IX – Cooperarea judiciară în materie penală a EPPO din punctul de vedere al obligațiilor statelor membre în acest sens

În cadrul capitolului X al Regulamentului 2018/1939 intitulat „Dispoziții privind relațiile EPPO cu partenerii săi”, cele mai mari dificultăți de aplicare practică ne-au părut a avea dispozițiile art. 104 referitoare la „Relațiile cu țări și organizații internaționale”. Asupra acestui articol ne vom concentra atenția în continuare.

Având în vedere continua dezvoltare a relațiilor comerciale, de asistență tehnică și financiară ale UE cu state terțe, se impune cu necesitate și dezvoltarea a cooperării judiciare în materie penală. Până în prezent, în acest domeniu era suficientă cooperarea la nivelul fiecărui stat membru cu fiecare stat terț care prezintă relevanță în această materie. Odată cu instituirea Parchetului European, un nou actor judiciar s-a născut pe tărâmul cooperării judiciare internaționale. Cum va coopera el cu ceilalți actori, deja consacrați, este o întrebare la care vom încerca să căutăm răspunsuri. Art. 104 din regulamentul încearcă să ofere statelor membre participante la cooperarea consolidată privind instituirea EPPO o bază legală pentru cooperarea cu țările terțe și cu organizațiile internaționale. Rămâne de văzut cât de mult a reușit legiuitorul european să își atingă scopul propus.

În primul rând, regulamentul prevede că EPPO ar trebui să fie în măsură să stabilească și să întrețină relații de cooperare cu autorități din țări terțe și cu organizații internaționale. În primul rând, așa cum se precizează în paragraful preambular 109, Colegiul EPPO, constatând o necesitate operațională de cooperare cu un anumit stat, ar trebui să propună, prin intermediul Consiliului UE, Comisiei Europene, deschiderea negocierilor privind un acord internațional. Într-adevăr, ca nou subiect al cooperării judiciare internaționale în materie penală, pentru ca EPPO să poată intra într-o relație de asistență judiciară reciprocă cu autoritățile competente ale altor state, sunt necesare acorduri internaționale fie multilaterale, fie bilaterale, între UE și respectivele state terțe. Acest lucru însă presupune **demersuri de durată**. Conform aceluiași paragraf preambular 109 ”Până la încheierea unor noi acorduri internaționale de către UE, sau aderarea UE la acordurile multilaterale încheiate deja de statele membre, în special cu privire la asistența judiciară în materie penală, statele membre ar trebui să faciliteze exercitarea de către EPPO a funcțiilor sale în conformitate cu principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) din TUE. În cazul în care acest lucru este permis în temeiul acordului multilateral relevant și sub rezerva acceptării de către țara terță, statele membre ar trebui să recunoască și, dacă este cazul, să notifice EPPO în calitate de autoritate competentă, în scopul punerii în aplicare a respectivelor acorduri multilaterale. Acest lucru poate implica, în unele cazuri, o modificare a respectivelor acorduri, dar renegocierea unor astfel de acorduri nu ar trebui să fie considerată drept o etapă obligatorie, deoarece s-ar putea să nu fie întotdeauna posibilă.”

În concret, **art. 104 alin. (3), (4) și (5)** prevăd următoarele opțiuni alternative:

- fie **între UE și statul terț** există un acord internațional încheiat în temeiul art. **218 TFUE** în domenii de competența EPPO. În această situație, cooperarea pe baza acestui acord este obligatorie pentru EPPO;
- fie nu există un acord specific, dar există un acord internațional multilateral relevant (nm. acest acord nu poate fi decât un acord inter-statal la care UE a aderat) și dacă statul terț consimte, statul membru notifică EPPO ca autoritate competentă privind asistența judiciară;
- fie nu există un acord specific, iar statul terț nu recunoaște competența EPPO. În această situație, **PED poate să recurgă la atribuțiile unui procuror național din statul său membru pentru a cere asistență judiciară internațională statului terț** în temeiul acordurilor ratificate de statul membru sau pe baza legislației naționale a acestuia. În paralel, PED va ”depune eforturi” pentru a obține consimțământul statului terț de a utiliza probele astfel obținute. Se precizează totuși că în acest caz, statul terț este informat că solicitantul real este EPPO.

Toată această construcție a relațiilor de cooperare judiciară internațională între EPPO, ca autoritate judiciară europeană și autoritățile competente din state terțe, pe baza unor acorduri internaționale, care nu au avut în vedere competențe judiciare în materie penală ale UE (prin existența EPPO), are toate ingredientele unei construcții artificiale, care forțează la maximum principiile legalității și *pacta sunt servanda*, cu **șanse mici să funcționeze în practică.**

Sunt foarte multe întrebări retorice de pus în această materie. În primul rând, dacă avem în vedere tratatele internaționale de cooperare internațională în materie penală încheiate între state, **în ce temei am putea considera EPPO „succesor legal în drepturi” al autorităților naționale**, cu atât mai mult cu cât EPPO nici nu are competența integrală privind infracțiunile împotriva intereselor financiare ale UE. Toate aceste tratate internaționale, chiar și cele la care UE a aderat, folosesc noțiunea de „*autorități naționale*” ca actori ai cooperării judiciare. EPPO nu este o autoritate națională.

Tratate internaționale care au relevanță cu privire la combaterea infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE sunt, de exemplu, Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) și Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității organizate transnaționale (UNTOC). UE a aderat la ambele convenții, dar cu limitări specifice. Astfel, în cazul UNCAC, în declarația privind competențele UE în legătură cu materiile reglementate de convenție nu se face nicio referire la cooperarea judiciară în materia investigării infracțiunilor de corupție. Același este situația în cazul declarației privind competențele UE, făcută cu ocazia aderării la UNTOC. Prin urmare, **se impune modificarea urgentă a acestor declarații.** În lipsa acestor modificări și a notificării prin declarația de competență a EPPO ca organ judiciar al UE cu atribuții în ceea ce privește cooperarea judiciară internațională, ne exprimăm puternice rezerve în

a considera că aceste convenții pot constitui o bază legală pentru relațiile de cooperare judiciară între EPPO și statele terțe.

Aceleași argumente se pot folosi și în legătură cu tratatele bilaterale dintre statele membre UE și state terțe. Acestea au fost încheiate între state suverane și privesc cooperarea între autorități naționale competente. Ele nu au avut în vedere un organ suprastatal. **EPPO nu poate fi asimilat, în interpretarea dată acestor tratate, unei autorități naționale.** Se impune modificarea tratatelor bilaterale amintite anterior pentru a le conferi dimensiune europeană.

Pare foarte surprinzătoare și nerealistă așteptarea din partea autorilor regulamentului ca statele terțe să recunoască un organ suprastatal, european ca autoritate competentă în baza unui acord pe care statul terț l-a încheiat cu un alt stat național, numai pentru că așa i se solicită de către partea contractantă. Autoritățile statului terț ar putea răspunde că nu vor recunoaște această solicitare **pentru că ar însemna să încalce legea internă (legea de ratificare a respectivului acord)**. La fel de nerealistă pare așteptarea ca procurorul național al statului membru, solicitat fiind în acest scop de PED, să poată cere probe prin comisie rogatorie internațională unui stat terț, **într-un dosar care nu este** (sau nu mai este) **al lui**, întrucât constituie un dosar al EPPO, iar apoi să „*depună eforturi*” pentru a convinge autoritățile competente din statul terț să accepte ca probele transmise să fie, de fapt, folosite de un alt subiect de drept internațional, cu care terțul nu are niciun acord.

Regulamentul pare să ignore faptul că toate aceste proceduri se desfășoară în baza legii, a legilor adoptate de statele naționale pentru a reglementa cooperarea judiciară internațională, ținând seama de tratatele încheiate. Astfel, „*eforturile de convingere*” ale unui procuror național sau PED nu vor avea nicio valoare juridică în fața autorităților judiciare ale statului terț, care va trebui să își respecte propriile legi. De altfel, admitând că un procuror din România sau din Germania ar fi foarte convingător și ar obține acordul omologului său din Japonia sau din Israel pentru a folosi probele obținute prin artificii sugerat de regulament, pentru dosarul EPPO, **oare ce reacție ar avea apărarea când procurorul va prezenta aceste probe în fața instanței române sau germane?** Cu certitudine, aceasta ar contesta legalitatea administrării probei, pe motivul **lipsei temeiului juridic al obținerii ei.**

Art. 104 alin. (5) teza a doua din regulament permite EPPO ca, în lipsa oricărei alte posibilități de a invoca un temei juridic al solicitării sale, să formuleze această cerere conformându-se condițiilor care îi vor fi stabilite de autoritățile statului terț cu privire la utilizarea informațiilor primite. Acest procedeu se aseamănă **cooperării în baza curtoaziei internaționale.** În măsura în care legislația statului terț îi permite să intre într-o relație de cooperare judiciară internațională pe baza unei forme de curtoazie (și reciprocitate) stabilită **ad-hoc**, într-un caz concret, cu o autoritate competentă națională sau supra-statală, **acest procedeu are mult mai multe șanse de reușită, întrucât respectă voința statului terț într-o manieră mult mai directă și clară.** Pentru a folosi

o expresie consacrată, ”*it takes two to tango*” („este nevoie de doi pentru un tangou”). Regulamentul UE nu poate ignora voința suverană a statului terț.

Întrebări similare se pot pune și în sensul invers, respectiv în ce măsură poate EPPO să se comporte ca o **autoritate de executare** a unei cereri de cooperare judiciară internațională? Dacă EPPO i s-ar cere informații sau probe de către un stat terț, are oare EPPO astfel de informații ori probe în posesia sa? Are competența de a face investigații la solicitarea unui stat terț? Care ar fi baza legală? În prezent, față de toate argumentele prezentate mai sus, răspunsul ar trebui să fie negativ.

O problemă și mai dificilă se ridică cu privire la extrădare. În cazul extrădării, însuși regulamentul a fost foarte rezervat cu privire la acordarea EPPO a unui statut de autoritate solicitantă. **Alin. (7) al art. 104** acordă competența de a cere extrădarea unei persoane, într-un doar al EPPO, autorității competente din statul solicitant, care va aplica tratatele și dreptul intern al acestuia. **Aceleași argumente invocate** mai sus se opun și în această situație aplicării unui tratat încheiat între două sau mai multe state suverane în beneficiul unui organ aparținând unei entități juridice internaționale care nu este parte la acel tratat, atâta timp cât această posibilitate nu este introdusă printr-o modificare a tratatului.

Prin urmare, soluția la toate aceste întrebări nu poate fi alta decât încheierea cât mai urgentă de noi tratate sau modificarea celor existente, pentru a include EPPO ca autoritate competentă pentru a solicita, și eventual pentru a executa cereri de cooperare judiciară internațională în materia infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale UE.

Capitolul X – Concluzii

Demersul întreprins în cadrul prezentului studiu reprezintă, practic, o parcurgere atentă a textului Regulamentului EPPO și a Directivei PIF, urmată de analize și reflecții punctuale asupra chestiunilor în care autoritățile române, în principal, dar și structurile EPPO (după ce funcțiile din cadrul acestora se vor ocupa), vor trebui să le rezolve pentru a realiza operaționalizarea deplină a Parchetului European și complementaritatea dintre acesta și parchetul național.

Ca urmare a acestei activități au fost identificate, după cum s-a văzut, în unele situații probleme de compatibilitate ale regulamentului cu legislația internă sau nevoia de a introduce modificări legislative sau dezvoltări instituționale pentru o mai bună aplicare a acestuia, iar în alte situații lacune sau inadvertențe ale regulamentului, sau probleme de traducere, sau aspecte care, dacă ar fi îmbunătățite, ar aduce plus valoare funcționării viitoare a EPPO.

Prin nivelul său descentralizat (cel al PED), EPPO este profund ancorat în sistemul național de combatere a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE, astfel încât, în mare măsură, Parchetul European este concomitent și un parchet național cu elemente supranaționale. Este adevărat că centrele de putere și control nu mai au nicio legătură cu statele membre, iar sistemul de adoptare a deciziilor majore nu este doar supranațional, dar și transnațional și multipolar (în camerele permanente fiind reprezentate la nivel de procurori europeni alte două state membre decât cel în care se efectuează urmărirea penală a cauzei, iar camerele sunt prezidate de procurorul-șef european, de unul din adjuncții săi sau de un procuror european desemnat ad-hoc de acesta).

Demersul analitic și sintetic operat prin prezentul studiu a pornit, așa cum era, de altfel, corect din punct de vedere juridic, de la regula potrivit căreia *„Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru”* (art. 288 para. 2 TFUE). Art. 148 alin. (2) din Constituția României creează cadrul constituțional pe teritoriul României ce garantează supremația regulamentului, ca act juridic al UE: *„Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare”*.

Un alt principiu ce ne-a ghidat permanent analiza întreprinsă în cadrul prezentului studiu este cel al cooperării loiale, prevăzut de art. 4 alin. (3) din TUE: *„În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii. Statele membre*

facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii”.

De aceea, fără a avea intenția în vreun fel de a „*transpune regulamentul*” (idee, de altfel, greșită juridic), ghidați de principiul cooperării loiale și în dorința de a crea un cadru cât mai potrivit cooperării dintre parchetul național și EPPO, am formulat mai multe propuneri de modificări și îmbunătățiri ale cadrului juridic național ori ale proiectelor de lege care au fost deja elaborate de instituțiile cu inițiativă legislativă ale statului român. Acestea li s-au adăugat propuneri de realizare a unor obiective pur practice care să contribuie la realizarea interoperabilității dintre EPPO și parchetele și instanțele naționale. În sfârșit, la capitolele și secțiunile relevante, studiul a analizat și necesitățile de reglementare a unor aspecte esențiale în activitatea EPPO prin regulamentul intern de procedură al acestuia și a făcut proiecții cu privire la posibile viitoare abordări jurisprudențiale ale CJUE, care să aducă clarificări majore asupra unui mare număr de reglementări ambigue din regulament (în special pe cale trimiterilor preliminare).

Oricum ar fi, din întregul Regulament al EPPO rezultă ideea că Parchetul European și cel național din statele membre trebuie să fie perfect inter operaționale – aceleași cauze (dacă nu conțin multe elemente transfrontaliere) ar trebui să poată fi urmărite penal la fel de bine atât în sistemele naționale cât și în cadrul EPPO. Parchetul European a fost conceput pentru a fi mai eficient în cazul anchetelor cu un mare grad de dificultate generat în special de implicarea mai multor state membre. O serie de prevederi ale regulamentului trasează un spațiu juridic de negociere între EPPO și autoritățile naționale cu privire la exercitarea competenței și a funcției investigative în cauzele care vizează infracțiuni PIF, pentru că, în mod evident, EPPO nu aplică doar principiul legalității, dar și pe cel al oportunității în materia sesizării, inițierii, dezvoltării și finalizării anchetei.

Este vorba deci despre un circuit al dosarelor cu vocație de a fi investigate de EPPO între acesta și autoritățile naționale de urmărire penală (în cazul României, Ministerul Public, în principal DNA). Pentru acest circuit al cauzelor, studiul a propus adoptarea măsurilor organizatorice și administrative pentru a se putea trimite cauzele de la parchetul național competent (în majoritatea cauzelor, DNA) către EPPO, fără a se modifica Codul de procedură penală prin introducerea unor instituții procesuale de tipul „*trimiterii cauzei la EPPO*” ori a „*retrimiterii cauzei de către EPPO parchetului național*”. Astfel de instituții de drept procesual pot funcționa la fel de bine întemeiate direct pe regulament, dar legislația, în special cea secundară și terțiară trebuie să prevadă unele-detalii concrete pentru operarea unor asemenea trimiteri de cauze (prin ordin al procurorului general al PÎCCJ – reformatarea registrelor Ministerului Public și a statisticii judiciare pentru înregistrarea și evidențierea unor astfel de măsuri, necesitatea păstrării cauzelor trimise către EPPO sub forma unor dosare în evidență pasivă în cadrul parchetului național etc.).

Legat de structura EPPO, am arătat atât în considerațiile introductive cât și în cadrul capitolului III al studiului că doar Parchetul European, în ansamblul său, este independent. Chiar și așa, este vorba strict despre o independență externă (față de statele membre și față de alte instituții, organe, oficii și agenții ale UE). Procurorii ce își desfășoară activitatea în cadrul EPPO nu sunt independenți decât în același sens (în special față de autoritățile statelor membre). Nu există însă nicio urmă de independență internă a acestora, principiul de bază al EPPO în această materie fiind subordonarea ierarhică totală. Astfel, nivelul descentralizat, alcătuit din PED, cu dublă calitate: atât europeană cât și națională, este lipsit chiar și de o minimă autonomie în luarea deciziilor asupra cauzelor pe care le investighează.

Pentru că statutul profesional al PED dar și cel al procurorului european este sui-generis și antrenează o serie de consecințe legate de modul în care își vor desfășura activitatea pe plan național (în cazul PED), subordonarea ierarhică paralelă a acestora atât în sistemul EPPO cât și în cadrul parchetului național, răspunderea disciplinară și chiar salarizarea lor, propunem amendarea legii actuale în materia statutului judecătorilor și procurorilor prin prevederea expresă a calității de procuror european din partea României și a celei de PED român, împreună cu unele clarificări esențiale ale statutului acestora în domeniile mai sus enumerate. Această reglementare va trebui să fie corelată cu viitoarele evoluții din dreptul UE privind statutul procurorilor europeni și ai PED, pentru că, așa cum am arătat la capitolul III al studiului, chiar statutul funcționarilor UE și regimul aplicabil altor agenți ai Uniunii se găsesc într-un proces de reformă. Din această perspectivă, de exemplu, una dintre cele mai neclare probleme este cea a salarizării PED, precum și cea a suportării contribuțiilor de asistență socială pentru aceștia (analizată la capitolul III secțiunea III.5. din studiu).

Îngrijorările exprimate în cadrul grupului de lucru de unii membri ai acestuia referitoare la lipsa de independență a PED trebuie privite nuanțat: în primul rând, nu PED, ci camerele permanente sunt cele care iau majoritatea deciziilor în cauză, iar acest lucru se va întâmpla indiferent de dispozițiile legii naționale, pentru că art. 10 alin. (3) și (4) din regulament stabilesc că respectivele decizii se adoptă în temeiul regulamentului, iar nu în temeiul legii naționale. Singurul text al regulamentului care trimite la legea națională este cel al art. 10 alin. (5), care stabilește posibilitatea camerelor permanente de a emite instrucțiuni obligatorii către PED „în conformitate cu dreptul intern aplicabil”. Dacă prin „*instrucțiuni*” înțelegem „*dispoziții obligatorii pentru PED*”, textul nu intră în contradicție cu reglementarea acestor dispoziții date procurorului prin legea cu privire la statutul judecătorilor și procurorilor, pentru că art. 65 alin. (1) al Legii nr. 304/2004 prevede că „*dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine*”. În acest sens, textul art. 10 alin.(5) din regulament este chiar mai restrictiv, impunând condiții suplimentare pentru adresarea de instrucțiuni PED: necesitatea instrucțiunilor față de instrumentarea eficientă a cauzei, interesul justiției sau

funcționarea coerentă a EPPO. Problema care apare fără soluție din coroborarea dispozițiilor regulamentului cu legea națională este aceea a unor eventuale instrucțiuni (nescrise, în sensul de sfaturi) adresate PED, care contravin dreptului național. Într-o astfel de situație, PED nu s-ar putea adresa CSM pentru soluționarea problemei, așa cum ar putea să o facă alți procurori naționali, pentru că un principiu fundamental al EPPO este cel al totalei independențe față de autoritățile naționale. Problema nu-și poate găsi rezolvarea decât pe calea dialogului între EPPO și autoritățile naționale, mijlocit de procurorul european din statul PED implicat în împrejurarea conflictuală.

În legătură cu situația în care un PED care are și atribuții naționale este cercetat disciplinar în legătură cu acestea sau în legătură cu unele obligații etice, deontologice sau de integritate generale, considerăm că ar fi utilă reglementarea prin lege a procedurii de informare a procurorului-șef european de către autoritățile române (CSM/inspecția judiciară) cu privire la inițierea acțiunii disciplinare împotriva unui PED (conform analizei de la III.6.).

Dorința de a da efect maxim principiului cooperării loiale ne-a condus la analiza necesității organizării unei structuri-suport a EPPO în România, adică a unei structuri instituționale unice care să medieze ori să rezolve direct necesitățile desfășurării în cele mai bune condiții a activității Parchetului European, începând de la cooperarea și circuitul permanent al cauzelor între acesta și parchetul național și continuând cu necesitățile pragmatice ale anchetei: delegarea îndeplinirii actelor de urmărire penală către poliția judiciară, solicitarea efectuării de inspecții, controale, audit de către instituțiile și autoritățile române competente, efectuarea de constatări de către specialiști, infrastructura de specialitate necesară realizării supravegherii tehnice, specialiștii IT necesari activităților procedurale etc. În acest context, după analizarea detaliată a problematicii în subsecțiunea II.2.6.3. a studiului, conchidem în sensul necesității creării acestei structuri-suport pentru activitatea EPPO în România și considerăm că soluția cea mai eficientă și practică este cea a desemnării DNA ca structură-suport. Din punctul de vedere al repartizării teritoriale a PED, ideal ar fi ca să existe un PED la nivelul fiecărui serviciu teritorial al DNA și 2-4 PED la nivelul structurii centrale a acestei direcții specializate a Ministerului Public.

Tot legat de cooperarea loială pe care autoritățile române o datorează EPPO, prezentul studiu a realizat un inventar complet al autorităților ce au posibilitatea de a aduce la cunoștința Parchetului European informații legate de săvârșirea de infracțiuni contra intereselor financiare ale Uniunii, precum și o listă completă a autorităților administrative care au atribuții concrete în detectarea, realizarea de controale, verificări, audit legate de modul cum sunt accesate, folosite, evidențiate în contabilitate fondurile bugetare ale Uniunii Europene în România. Toate aceste autorități au vocația de a interacționa cu EPPO, fie direct, fie prin intermediul parchetului național, atunci când contextul juridic impune o astfel de soluție (subsecțiunea II.2.6.4. a studiului, consacrată sistemului administrativ anti-fraudă).

Investigațiile EPPO se desfășoară potrivit dreptului penal material și procedurii penale române în cauzele instrumentate de un PED român. Referirea la dreptul penal material este făcută în special în ceea ce privește incriminarea infracțiunilor PIF în dreptul român, chestiune ce ridică problema transpunerii Directivei PIF (Directiva (UE) 2017/1371). Această directivă nu a fost încă transpusă de România dar este adevărat că termenul de transpunere al directivei nu este încă împlinit (6 iulie 2019). O transpunere cât mai rapidă a directivei ar contribui la o mai eficientă și mai celeră structurare a eforturilor de adaptare procesual penală a demersurilor de operaționalizare a EPPO pentru că, întotdeauna, procedura este cea care se construiește pe dreptul substanțial iar nu invers.

În legătură cu ideile exprimate anterior, vedem o legătură puternică între stabilirea temeliei de drept penal material la nivel național în materia PIF și conturarea cu mai multă claritate a competenței materiale a EPPO (problemă tratată în secțiunea IV.1. a studiului). Acolo unde vor apărea totuși conflicte de competență între EPPO și parchetul național, considerăm că procurorul general al PÎCCJ ar fi autoritatea ce ar avea competența de a le soluționa.

Transmiterea de informări către EPPO cu privire la săvârșirea de fapte ce aduc atingere intereselor financiare ale UE generează necesitatea adoptării la nivelul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, pe calea unui ordin al procurorului general, norme metodologice privind modalitatea concretă de informare (pentru a se stabili dacă fiecare procuror poate informa EPPO sau informarea se face de parchetul din care face parte ori doar de către DNA sau PÎCCJ și pentru a se putea organiza evidența sesizărilor adresate EPPO).

Se pune astfel problema dacă o autoritate ce nu are competență asupra respectivei infracțiuni are obligația de a informa EPPO (având în vedere că informarea trebuie să se facă fără întârziere) sau trebuie să își decline competența pentru a permite autorității competente să își exercite această obligație. Apreciem că această dintâi abordare este cea corectă (problemă analizată pe larg la secțiunea IV.3. a studiului).

Obligația de informare a EPPO ce revine autorităților naționale de urmărire penală subzistă încă din momentul începerii urmăririi penale in rem. În situația unor sesizări incomplete sau neclare recepționate de autoritățile naționale de urmărire penală, un dialog între PED și procurorul național căruia i-a fost repartizată sesizarea este necesar (secțiunea IV.3.).

Ceea ce este capital în desfășurarea investigațiilor EPPO este principiul efectuării acestora în conformitate cu dreptul național al PED care instrumentează cauza. Această regulă nu comportă decât o singură excepție, în situația investigațiilor transfrontaliere, acolo unde PED asistent aplică propriul său drept național pentru aducerea la îndeplinire a măsurilor atribuite. PED poate face uz de orice fel de probe, mijloace de probă și procedee probatorii disponibile prin efectul dreptului său național în cauze penale similare, chiar dacă acestea nu sunt prevăzute de regulament.

Tot în legătură cu investigațiile transnaționale ale EPPO este permisă aplicarea încrucișată în situații transfrontaliere intra-UE a măsurilor naționale întemeiate pe Regulamentul EPPO și a măsurilor bazate pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare (EAW/MEA, EIO/OEA etc. – problema a fost discutată pe larg la secțiunea V.3. a studiului).

În materia ridicării privilegiilor sau imunităților de jurisdicție ce ar putea apărea în cursul urmăririi penale desfășurate de EPPO, în cadrul studiului am ajuns la concluzia că procurorul general al PÎCCJ, la fel ca și ministrul justiției, pot censura legalitatea unor cereri ale procurorului-șef european de ridicare a unor asemenea privilegii sau imunități în cazurile în care aceștia au competențe prin procedura națională în materie (secțiunea V.2. – desfășurarea investigației).

EPPO trimite în judecată cauza înaintea instanței competente a statului membru căruia îi aparține PED ce a efectuat urmărirea penală în cauză și care va judeca potrivit legii naționale a aceluia stat. Așa cum am arătat în cuprinsul studiului, față de modul în care Codul de procedură român stabilește competența materială a instanțelor pentru judecarea infracțiunilor PIF, se impune o modificare în sensul de a preciza că infracțiunile pentru care urmărirea penală a fost efectuată de EPPO vor fi judecate de tribunal.

Pe parcursul negocierilor ce s-au purtat cu privire la propunerea de regulament a Comisiei, unul din subiectele cele mai dezbătute s-a referit la posibilitatea de forum shopping a Parchetului European. Diferitele variante analizate diacronic au fost criticate aspru, în special de reprezentanții statelor membre, în Consiliu, pentru posibilitățile largi pe care le lasă ierarhiei superioare a EPPO de a face forum shopping. Considerăm că regulamentul, în forma sa definitivă, reduce mult aceste posibilități prin imposibilitatea trimiterii în judecată a cauzei de către camerele permanente într-un alt stat decât cel al PED care a efectuat urmărirea penală fără ca acest lucru să fie propus însuși de PED (explicații la secțiunea V.5. din studiu).

Principiul liberei circulații a probelor în cauzele EPPO este stabilit ca absolut prin art. 37 din regulament. Totuși, nu se poate oferi un răspuns încă referitor la modul concret în care instanțele statelor membre vor judeca admisibilitatea unei probe administrate direct într-un alt stat membru în conformitate cu dreptul respectivului stat. Considerăm că acestui tip de dileme li se va răspunde prin jurisprudența CJUE generată de trimerile preliminare pe care instanțele din UE le vor face în această materie (a se vedea secțiunea V.6. a studiului).

În materia dispunerii de bunurile confiscate, ca urmare a analizei făcute la secțiunea V.7. din studiu, cu toate că am fi tentați să răspundem că dreptul intern aplicabil este cel al statului forului (faza de executare a unei hotărâri judecătorești definitive fiind într-o strânsă legătură cu actul de decizie asupra cauzei – ”*adjudication*”), în situația în care bunurile și produsele ce urmează a fi valorificate ori, după caz, distruse, se găsesc pe teritoriul altui stat membru, eventual indisponibilizate de autoritățile aceluia stat (cel mai

probabil statul al cărui PED a efectuat urmărirea penală), considerăm că dreptul intern aplicabil ar trebui să fie cel al acestui din urmă stat membru, iar procedura respectivă ar trebui pusă în aplicare în baza principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor definitive și a deciziilor judiciare.

Cu privire la „închiderea cazurilor”, analiza operată la secțiunea V.8. a studiului a condus la concluzia că PED român ar putea propune camerei permanente închiderea unui caz instrumentat potrivit dreptului intern român atunci când intervin situațiile de clasare prevăzute la art. 16 alin. (1) Cpp și care nu sunt enunțate și de art. 39 alin. (1) din regulament, cum ar fi, de exemplu cauzele justificative, de neimputabilitate sau de nepedepsire prevăzute de legea internă (art. 16 alin. (1) lit. d) și h) Cpp), dar, în ceea ce privește instituția renunțării la urmărire penală, considerăm că PED român nu ar putea propune camerei permanente închiderea cazului pe un asemenea considerent pentru că, în spiritul regulamentului, decizia de oportunitate ar trebui să fie pur-supranațională și ea s-ar materializa în trimiterea cauzei autorităților naționale competente (în cazurile de la art. 34 din regulament).

Soluționarea cauzelor prin așa-numitele „*proceduri simplificate de urmărire penală*” („*plea bargaining*”) presupune aplicarea unor criterii de evaluare a cauzelor care s-ar preta la astfel de proceduri prin „*orientări generale*” ale colegiului (chestiunea se va clarifica după apariția acestor orientări generale – problema a fost analizată la secțiunea V.9. a studiului).

În problematica amplă a garanțiilor procesuale, România nu are probleme majore de punere în aplicare a dispozițiilor EPPO. Cu toate că subiectul nu este inclus în textul regulamentului consacrat acestui subiect, trebuie să amintim că o îngrijorare din acest punct de vedere rămâne problema gravă a condițiilor de detenție din penitenciare și locurile de executare a arestării preventive. Această problemă a fost evidențiată și în decizia-pilot a CEDO împotriva României în această materie dar și de hotărâri ale CJUE legate de posibilul refuz al altor state membre de a preda persoane către România în baza EAW/MEA din cauza încălcării drepturilor omului prin condițiile de detenție. Jurisprudența CJUE de tip Aranyosi și Căldăraru ar putea conduce în timp, dacă nu se vor remedia deficiențele din locurile de deținere, la crearea de excepții de la principiul recunoașterii hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare române, ceea ce ar pune în pericol, pe cale de consecință și activitatea EPPO.

Regulamentul se referă doar la „*fapte noi*” și nu și la „*împrejurări noi*”, ceea ce înseamnă că nu se poate redeschide urmărirea penală pentru aceleași fapte atunci când au apărut noi probe, ci doar atunci când au apărut noi fapte (a se vedea secțiunea V.8. din studiu).

Controlul jurisdicțional – ca urmare a raționamentului dezvoltat la secțiunea VI.7. se impune o intervenție legislativă pentru a include infracțiunile cu privire la care urmărirea penală a fost efectuată de EPPO printre cele care determină competența de judecată în primă instanță a tribunalului.

În materia prelucrării informațiilor și a sistemului de gestiune a cazurilor (CMS) trebuie recunoscut faptul că Ministerul Public nu este dotat în acest moment cu un adevărat sistem de management al dosarelor, ci doar cu sistemul ECRIS pentru parchete (termen care nu are nicio legătură cu cel folosit în dreptul UE), ce permite doar vizualizarea statică a unor informații despre dosare, fără a integra fluxuri informaționale sau operaționale. Ministerul Justiției desfășoară în prezent un proiect amplu de dezvoltare a ECRIS având ca scop transformarea acestuia, în cursul anului 2019, într-un adevărat sistem de management al dosarelor. CSM, PÎCCJ, DNA și DIICOT sunt parteneri ai Ministerului Justiției în cadrul acestui proiect. România va parcurge astfel practic simultan atât calea spre dotarea sistemului judiciar cu un real sistem de gestionare a cauzelor la parchete și instanțe cât și cea spre realizarea interoperabilității acestui nou sistem cu viitorul CMS al EPPO (capitolul VII din studiu).

Capitolul VIII al studiului analizează problematica nouă și complexă a protecției datelor în activitatea EPPO dar și a autorităților naționale de urmărire penală, ale căror sisteme proprii în această materie vor trebui să fie compatibile cu cel al EPPO. În acest domeniu, în cursul anului 2018 a intrat în vigoare RGPD, moment care a pus în lumina reflectoarelor problematica protecției datelor personale. Trebuie să observăm însă că nu RGPD este actul juridic major din dreptul UE pentru protecția datelor în justiție și în activitatea de cercetare și urmărire penală, ci Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului. Capitolul VIII analizează dreptul intern din perspectiva proiectului de lege de transpunere a acestei directive. Este analizată interacțiunea dintre principalele acte juridice ale UE în materie, prevederile Regulamentului EPPO și legislația națională (chiar și în fază de proiect). În materia protecției datelor personale, drumul este lung și nici măcar nu a început propriu-zis pentru că însuși cadrul legislativ al Uniunii și al statelor membre nu a fost încă definitivat.

În final, capitolul IX al studiului este consacrat analizei unei dispoziții extrem de neobișnuite a Regulamentului EPPO, cea de la art. 104 alin. (5), care prevede că în absența unui acord internațional în materie de cooperare judiciară internațională penală, la care să fie parte UE, procurorul european delegat care instrumentează cazul poate să recurgă la atribuțiile unui procuror național din statul său membru pentru a solicita asistență judiciară în materie penală de la autoritățile din țările terțe, pe baza unor acorduri internaționale încheiate de respectivul stat membru sau pe baza legislației naționale aplicabile și, dacă este cazul, prin intermediul autorităților naționale competente. În acest caz, procurorul european delegat informează și, dacă este cazul, depune eforturi pentru a obține, din partea autorităților din țările terțe, consimțământul

ca probele obținute pe această bază să fie utilizate de EPPO în sensul prezentului regulament.

Considerăm că aceste soluții oferite de regulament sunt nerealiste și cu foarte slabe șanse de a putea fi aplicate în practică fără a li se opune nerespectarea principiului legalității, în condițiile în care acordurile internaționale încheiate de statele membre cu diferite state terțe sau acordurile multilaterale la care acestea sunt parte nu au avut și nu au în vedere atribuirea calității de autoritate competentă în materia cooperării judiciare internaționale a EPPO, iar voința statelor terțe de a înțelege aceste acorduri de maniera dorită de UE nu poate fi prezumată. Prin urmare, se impune negocierea de noi tratate sau modificarea celor existente pentru a include competențele EPPO în materia cooperării judiciare internaționale.

În finalul studiului trebuie să atragem atenția asupra multor erori lingvistice în varianta în limba română a Regulamentului EPPO care fac uneori dificilă înțelegerea exactă a sensului reglementării. Uneori, problemele de traducere rezultă din dificultățile de identificare a unui corespondent românesc al unor concepte care aparțin altor sisteme de drept (de exemplu, termenul de *"whistleblower"*). Alteori, ele se datorează dificultăților de identificare de către traducători a sensului exact din punct de vedere al aplicării legislației procesual penale române, iar altele sunt erori pure și simple. În acest sens, s-ar impune efectuarea corecturilor oficiale necesare, pentru a ne asigura că în momentul punerii în aplicare a Regulamentului, vom avea un text juridic în care, ca practicieni, putem avea încredere. Exemplificăm cu analiza referitoare la atribuțiile EPPO în sensul investigării, urmăririi penale și a trimiterii în judecată a „*autorilor*” infracțiunilor PIF și a „*complicilor*” acestora, fiind omiși coautorii, instigatorii și participația improprie la săvârșirea faptei, câtă vreme varianta în limba germană a aceluiași text surprinde în mod corect ideea că atribuțiile EPPO se referă la „*autorii și participanții*” la săvârșirea faptei. Un alt exemplu relevant este cel al „*începerii unei acțiuni penale în fața unei instanțe naționale*” (art. 35 alin. (1) teza I din regulament), cu sensul indubitabil de „*trimiterea în judecată înaintea unei instanțe naționale*” (sens corect surprins de variantele în limba germană și spaniolă a regulamentului). Alături de aceste greșeli lingvistice de fond se remarcă și o greșeală impardonabilă apărută, fără îndoială, inconștient – astfel, art. 39 din regulament poartă incredibilul titlu: „*Execuția bugetară*”; textul său se referă însă la modul de soluționare a dosarelor Parchetului European prin închiderea cazului. Cel puțin în această din urmă situație s-ar impune o corectură oficială a variantei în limba română a regulamentului.