



BIBLIOTECA DE DREPT PENAL
ȘI DREPT PROCESUAL PENAL

PARCHETUL EUROPEAN. REGLEMENTARE. CONTROVERSE. EXPLICAȚII

**ADRIAN ȘANDRU
MIHAI MORAR
DOREL HERINEAN
OVIDIU PREDESCU**



Universul Juridic
București
-2021-

Prefață

Parchetul European (în continuare EPPO) reprezintă o abordare instituțională inovatoare în lupta împotriva criminalității, fiind prima oară când statele membre cedează Uniunii Europene (în continuare UE) o componentă a suveranității care era în mod tradițional considerată un domeniu exclusiv național.

Astfel, apariția EPPO a avut loc într-un context instituțional în care nu exista vreun precedent de autorități de aplicare a legii supranaționale cu componentă mixtă (la nivel central și național).

Eficiența EPPO va fi însă dependentă nu numai de lipsa de echivo-citate a normelor de organizare și funcționare ori de atribuire a competențelor, ci și de resursele care vor fi alocate atât la nivel european (unde va funcționa Biroul Central), cât și la nivel național de statele membre, care trebuie să asigure toată infrastructura și personalul de suport pentru procurorii europeni delegați.

Construcția unei „procuraturi europene unice” cu competență investigativă în toate statele membre, care să poată obține probe în mod direct în orice stat, care să poată agrega informații la nivel european (prin intermediul *Case Management System* se vor centraliza informații din toate dosarele) sau care să poată obține informații direct de la instituțiile europene, va genera, totodată, o amplă dezbateră în legătură cu limitele competențelor investigative ale EPPO, pe de o parte, respectiv cu modalitatea în care EPPO va asigura respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, pe de altă parte.

În acest cadru, lucrarea *Parchetul European. Reglementare. Controverse. Explicații* reprezintă un veritabil ghid al practicianului în materie penală aflat în fața unei noi provocări procedurale în domeniul investigării infracțiunilor privind fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale UE, în condițiile în care EPPO va aplica regulile de procedură din regulamentul propriu, care se vor completa cu normele naționale în măsura în care acestea nu contrazic Regulamentul EPPO.

Sesizând importanța provocării procedurale, autorii au realizat o analiză structurată a EPPO, fiind studiate atât scopul, statutul și structura Parchetului European, cât și competența materială a acestuia (determinată după valoarea prejudiciului, dar și după alte criterii subiective),

modalitățile de sesizare sau de evocare a unei cauze, regulile ce atrag validitatea actelor procesuale, regulile de administrare și evaluare a probelor, măsurile procesuale, modalitatea de desfășurare a investigației penale și de sesizare a instanței, procedurile judiciare de verificare a legalității și loialității procedurilor și ale administrării probelor, cooperarea judiciară cu statele membre neparticipante (principiul succesiunii juridice și cooperării de bună-credință) ori cu state terțe.

Deopotrivă, autorii au acordat o atenție deosebită analizei modului în care respectarea drepturilor fundamentale, în special a celor referitoare la echitabilitatea procedurii și protecția vieții private, se va realiza în cadrul investigațiilor efectuate de EPPO, prezentând o bogată cazuistică a Curții Europene a Drepturilor Omului și Curții de Justiție a Uniunii Europene care va fi aplicabilă în legătură cu aceste cauze.

Conștienți de faptul că în următorii ani va exista o preocupare în dezvoltarea unor proceduri interne care să asigure o abordare unitară în materia investigării infracțiunilor privind fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale UE (luând în considerare particularitățile a 22 de sisteme juridice) și notând faptul că nu a existat o armonizare a normelor procedurale române cu procedurile EPPO, autorii lucrării oferă explicații pertinente ale Regulamentului EPPO prin raportare la norme interne de drept procesual, de natură a facilita practicianului înțelegerea acestor proceduri și de a crea pârgii eficiente în vederea protecției drepturilor fundamentale.

Caracterul practic și pragmatic al analizei este datorat și faptului că autorii Adrian Șandru, Mihai Morar și Dorel Herinean sunt avocați care profesază cu precădere în sfera criminalității „gulerelor albe” și care au reprezentat numeroși clienți români și străini în cauze complexe de drept penal economic, care implicau și un pronunțat caracter transnațional. Activitatea practică desfășurată de acești autori a facilitat cercetarea științifică și identificarea problematicilor procedurale generate de globalizarea fenomenului infracțional.

Participarea în cadrul colectivului de autori a profesorului Ovidiu Predescu, personalitate cu o vastă experiență profesională în legătură cu activitatea parchetelor (fost consilier al procurorului general al României) și a administrației publice centrale și locale (fost înalt funcționar în cadrul Guvernului României și fost secretar general al municipiului București), precum și cu o preocupare importantă în dezvoltarea culturii juridice în

activitatea procurorilor, constituie o garanție a seriozității radiografierii instituției EPPO și a identificării cadrului instituțional și investigativ în care această unitate de parchet va funcționa.

În consecință, ținând seama atât de noutatea, cât și de complexitatea normelor care reglementează activitatea EPPO, lucrarea *Parchetul European. Reglementare. Controverse. Explicații* reprezintă prima analiză de anvergură din România în care sunt studiate în mod integrat prevederile Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 împreună cu dispozițiile corelative din Codul de procedură penală, în scopul de a releva consecințele aplicării acestora în procesele penale din România.

Lucrarea se relevă a fi de o utilitate deosebită în înțelegerea rapidă, dar aprofundată a procedurilor în care investigația va fi efectuată de EPPO, lansând, totodată, teme de reflecție cu privire la posibilele incongruențe în aplicarea dispozițiilor procedurale.

Jud. dr. **Mihail Udroi**

Cuvânt-înainte

Ideea redactării unei lucrări pe tema Parchetului European a apărut pentru prima dată în urma participării noastre la o conferință internațională intitulată „*Apărarea în viitoarele proceduri ale Parchetului European*”, ce a avut loc în Trier, Germania, în 17-18 octombrie 2019. Conferința a fost organizată de Academia de Drept European, în parteneriat cu Uniunea Europeană, în cadrul programul pentru Justiție (2014-2020) al Comisiei Europene. Prin intermediul acestor conferințe și seminare s-au intenționat familiarizarea profesioniștilor din țările membre cu noile instituții și instrumente unionale din domeniul justiției penale și, în egală măsură, coagularea unor specialiști în domeniul dreptului penal care să realizeze un schimb de bune practici în ceea ce privește desfășurarea proceselor penale, cu un important acord referitor la respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Cu toate că, împreună cu toți participanții la conferință, ne-am așteptat ca, după mai multe zile de discuții, să fim edificați cu privire la posibilele probleme generate de reglementarea noii instituții a Parchetului European și cu referire la controversele punctuale care pot apărea în efectuarea viitoarelor anchete EPPO, concluzia generală în urma amplelor dezbateri purtate în legătură cu aplicabilitatea normelor din cuprinsul Regulamentului a fost aceea că se relevă mai multe întrebări decât răspunsuri.

Având în vedere schimbarea de paradigmă a justiției penale, ce se produce odată cu operaționalizarea primei instituții a Uniunii Europene cu atribuții de organ de urmărire penală, instituție care are competența de a efectua anchete penale, de a lua sau a propune luarea de măsuri asiguratorii ori preventive și de a dispune trimiterea în judecată a inculpaților care au săvârșit infracțiuni aflate în competența sa, am resimțit nevoia întreprinderii unei cercetări științifice în domeniu; deopotrivă, ne-am propus ca rezultatele acestui demers să fie cuprinse în volumul de față.

Misiunea redactării unei ample lucrări de specialitate, având ca temă Parchetul European, a fost cu atât mai dificilă cu cât, la momentul redactării lucrării, Parchetul European nu era operațional și nu exista o jurisprudență care să identifice ori să clarifice problemele apărute în practică. Lipsa unei practici judiciare ne-a obligat să ne imaginăm ipoteze și situații

concrete în care ar putea exista neclarități cu privire la normele aplicabile, însă doar cazurile generate de practica judiciară vor evidenția în totalitate eficiența normelor și neajunsurile acestora. În acest sens, avem în vedere redactarea unei ediții viitoare a lucrării, în care va fi abordată și analizată practica judiciară apărută după operaționalizarea Parchetului European.

Dată fiind importanța temei alese în contextul intensificării cooperării judiciare internaționale în materie penală ca răspuns la globalizarea fenomenului infracțional, prezenta lucrare urmărește să invite la reflecții și să incite la dezbateri cu privire la acest subiect, putând fi considerată, în opinia noastră, un punct de pornire al unor discuții ample, precum și al unor studii și articole privind aplicabilitatea și interpretarea normelor ce reglementează activitatea EPPO.

Mai mult, în timp ce alte ramuri de drept (dreptul concurenței, protecția datelor cu caracter personal, dreptul fiscal etc.) s-au bucurat de ample dezbateri cu privire la aplicabilitatea normelor de drept european, materializate în numeroase lucrări de specialitate ce nu s-au limitat la normele interne, justiția penală, în componenta sa materială și procedurală, a fost rareori abordată într-o manieră europeană. Explicația ar putea fi că nu s-a resimțit lipsa unei asemenea abordări până în prezent, în absența unei reglementări complexe referitoare la un sistem de reprimare, prin mijloace de drept penal, a fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, cum este 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).

După cum reiese și din cuprinsul lucrării, am urmărit ca analiza noastră să nu se limiteze la normele din Regulament, ci să facem trimitere și să analizăm și alte acte legislative esențiale care au scopul de a uniformiza sistemele de drept penal din statele membre, cum ar fi, spre exemplu, 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.

De asemenea, în redactarea lucrării am avut în vedere și ampla legislație europeană în materia dreptului la interpretare și traducere, a dreptului la informații și la accesul la materialele cauzei, a dreptului la un avocat și a dreptului de a comunica cu părți terțe și de a informa părți terțe în caz de detenție, a dreptului la tăcere, a prezumției de nevinovăție

și a dreptului la asistență juridică – toate fiind prevăzute de textul unor directive europene. Caracterul recent al unor asemenea acte legislative și întârzierea statului român în transpunerea normelor europene ne-au determinat să analizăm norme ce nu au fost implementate în sistemul de drept național până la momentul publicării lucrării.

În finalul conferinței pe tema dreptului la apărare în anchetele EPPO, s-a concluzionat că, uneori, nu doar oferirea directă a unui răspuns duce la rezolvarea unei probleme, ci mai degrabă formularea unor întrebări relevante și adesea ingenioase ar putea, în final, să conducă la soluționarea unei anumite probleme de interpretare a normelor. Or, în redactarea prezentei lucrări am intenționat să îmbrățișăm pe alocuri această abordare, prin identificarea și evidențierea întrebărilor relevante, la care în viitor practica judiciară va oferi, cel mai probabil, un răspuns.

Credem că această lucrare conține o prezentare cuprinzătoare a principalelor subiecte de interes pentru profesioniștii dreptului care interacționează cu procedurile Parchetului European. Totodată, am încercat să formulăm răspunsuri cât mai fundamentate pentru un număr amplu de probleme care vor genera dezbateri în perioada următoare.

Nu în ultimul rând, lucrarea adresează o serie de întrebări însemnate, pornind de la eficiența Parchetului European în atingerea scopului său declarat și până la aspecte mai punctuale, precum natura termenelor prevăzute de Regulament sau compatibilitatea legislației europene cu reglementările naționale.

În acest context, considerăm sugestiv titlul lucrării, respectiv *Parchetul European. Reglementare. Controverse. Explicații*, acesta descriind, într-o manieră enumerativă, principalele chestiuni pe care ne-am propus să le trecem în revistă prin elaborarea acestui volum.

Pentru a preîntâmpina nevoia cititorului de a completa legislația unională cu cea procesual penală din România și pentru a facilita lectura și înțelegerea aspectelor abordate, am încercat în mod constant să facem referire la normele procesual penale interne aplicabile, dar și să prezentăm corelații între instituțiile corespondente sau asemănătoare din legea internă și cele din cuprinsul Regulamentului. Pe de altă parte, pentru că normele europene nu își propun crearea unui sistem centralizat în mod integral la nivel european, multe instituții ale Regulamentului se completează cu dispozițiile de drept intern relevante, astfel încât am apreciat că

studierea exclusivă a Regulamentului și a legislației europene nu ar fi suficientă pentru a anticipa efectele operaționalizării Parchetului European.

Independent de referirile relative la dreptul intern, ne exprimăm speranța că lucrarea de față va fi utilă și pentru persoanele implicate în procedurile EPPO desfășurate pe teritoriul altor state membre, întrucât cartea conține și explicații referitoare la cazurile în care normele europene tranșează în mod complet anumite situații juridice, făcând, pe alocuri, trimitere la legislația altor state, considerând necesară o optică de drept comparat asupra unora dintre instituțiile abordate.

În sfârșit, la înfăptuirea operei noastre, un rol important, pe lângă munca de cercetare științifică, l-a avut experiența rezultată din activitatea desfășurată fie la bară în calitate de avocați, fie la nivelul Ministerului Public.

Autorii

Capitolul 1

Structura, statutul și principiile EPPO

1.1. Scurt istoric

Conceptul de „Parchet European” a apărut pentru prima dată ca un răspuns la nevoile de consolidare a Agenției Eurojust, cel care și-a imaginat inițial existența procurorilor europeni fiind Franco Frattini, fost comisar pentru justiție, în anul 2007, când a declarat că *„sunt convins că Europa va avea procurorul său general în viitor”*¹.

Realizând o incursiune în timp, în doctrină s-a arătat că *„Proiectul unui spațiu judiciar european a fost lansat în noiembrie 1995 de către prof. dr. Francesco de Angelis și încredințat spre studiu unui grup de experți din opt țări europene. Doi ani mai târziu, acest grup de experți a publicat sub coordonarea prof. dr. Mireille Delmas-Marty, de la Universitatea Panthéon-Sorbonne, lucrarea intitulată «Corpus Juris», care pune bazele unui ansamblu de reguli de drept penal și procedură penală, aplicabile spațiului judiciar european, și care propune o sancționare mai eficace a fraudelor care aduc atingere bugetului comunitar”*². Acest colectiv a abordat în mod judicios atât aspecte de drept substanțial, cât și reguli de competență și extraterritorialitate, aspecte de procedură penală, precum și posibile norme care țin de materia probelor.

Agenția Eurojust, care operează de la începutul anilor 2000, s-a dovedit a fi eficientă în cooperarea dintre statele membre sau între statele membre și statele terțe privind schimbul de informații în procedurile judiciare, dar nu a fost considerată suficientă pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene. Insuficiența a provenit din faptul că vătămarea acestor interese operează, de cele mai multe ori, prin fraude la

¹ R. Goldirova, *Brussels eyes single European public prosecutor*, publicat în 1 august 2007 pe www.euobserver.com. Traducere proprie.

² A. Lazăr, *Procurorul European – retrospectiva cercetării științifice premergătoare propunerilor Comisiei Europene*, în Revista Pro Lege nr. 4/2016, disponibil pe www.revistaprolege.ro.

nivelul unui singur stat și fără caracter transfrontalier, astfel încât s-a văzut nevoia unui organism specializat, care să poată inclusiv să investigheze și să urmărească penal astfel de fapte, chiar săvârșite pe teritoriul unui singur stat membru.

În ceea ce privește propunerile formulate de *Corpus Juris*, s-a mai arătat că „Grupul de cercetare a încercat să gestioneze problema «cuplului infernal»: pe de o parte, spiritul de eficacitate în profitul securității, printr-un control efectiv al criminalității, o protecție eficace a intereselor financiare, coroborat cu spiritul de legitimitate, de consolidare a libertății și justiției prin garantarea drepturilor fundamentale. La finalizarea noului proiect s-a constatat că gestionarea acestei probleme a progresat. Au fost integrate noi instrumente, reprezentând un *Corpus de protejare a drepturilor fundamentale*, foarte precis și valoros: *jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, *rezoluțiile Consiliului din 2009 referitoare la foaia de parcurs vizând protejarea drepturilor fundamentale ale suspectilor și persoanelor urmărite*; *Directiva din 2010 despre dreptul de interpretare și de traducere*; *Directiva din 2012 privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale*; *propunerea în curs a Directivei privind dreptul la tăcere și la un avocat*”¹.

Negocierile efective între statele membre au început în anul 2012, iar în anul următor a fost propus primul Regulament pentru înființarea Parchetului European. Țările membre nu au reușit să ajungă la un consens total în privința modului de înființare, organizare și funcționare a Parchetului European, astfel încât adoptarea acestui proiect în unanimitate nu a fost posibilă. Din acest motiv, s-a decis utilizarea cooperării consolidate² între 16 state membre, printre care și România, ajungându-se, până la data de 20 noiembrie 2017 [când a intrat în vigoare 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], la 22 de state membre semnatare: Austria, Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Cehia, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Olanda, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia și Spania.

Țările care au decis să nu participe (cel puțin nu încă) la crearea acestei entități sunt Irlanda, Polonia, Suedia, Ungaria, Regatul Unit al

¹ A. Lazăr, *op. cit.*

² Normele de cooperare consolidată sunt prevăzute în textele ambelor tratate constitutive: Titlul IV din TUE și Partea a VI-a, Titlul III din TFUE.

Marii Britanii și Irlandei de Nord (acesta din urmă, de altfel, a ieșit din UE începând cu data de 1 februarie 2020), în timp ce Danemarca a optat în trecut să nu participe la Titlul V din TFUE (Spațiul de libertate, securitate și justiție) în cadrul Consiliului, astfel încât nu este nici ea parte la demersurile privind Parchetul European.

În paralel cu crearea unei entități specializate, care să aibă competența să investigheze și să urmărească penal faptele îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, s-a încercat uniformizarea legislației penale substanțiale, astfel încât viitoarea unitate de parchet să aibă o bază relativ uniformă de infracțiuni cu privire la care să îi fie stabilită competența. Astfel, 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 penal (în continuare, „Directiva PIF”).

Un alt mecanism care s-ar putea dovedi util în operaționalizarea și eficientizarea funcționării Parchetului European ar fi o uniformizare a prevederilor procesual penale din statele membre, însă realizarea unui astfel de deziderat reprezintă o controversă pe care nu o vom aborda în prezenta lucrare.

1.2. Scopul și statutul¹ EPPO

Astfel cum rezultă din considerentele Regulamentului EPPO², la modul general, scopul Parchetului European este protejarea intereselor

¹ Raportat la statutul EPPO în România, Proiectul de Lege privind stabilirea unor măsuri pentru punerea în aplicare a Regulamentului EPPO prevede, în art. 12, că „Parchetul European este autoritate judiciară în sensul art. 2 lit. d) din Legea nr. 302/2004 privind cooperarea judiciară internațională în materie penală, cu modificările și completările ulterioare, republicată și va fi notificată ca atare la instrumentele juridice internaționale relevante în domeniul asistenței judiciare internaționale în materie penală la care România este parte, precum și în cazurile în care, potrivit Regulamentului EPPO, procurorii europeni delegați pot desfășura activități de cooperare judiciară internațională în temeiul tratatelor aplicabile”, disponibil la adresa <http://www.just.ro/proiectul-de-lege-privind-stabilirea-unor-masuri-pentru-punerea-in-aplicare-a-regulamentului-ue-2017-1-939-al-consiliului-din-12-octombrie-2017-de-punere-in-aplicare-a-unei-forme-de-cooperare-consol/>.

² Publicat în JOUE L 283 din 31 octombrie 2017.