



GENERAL CONSIDERATIONS REGARDING THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Ina Raluca TOMESCU

PhD, Associate Professor, "Constantin Brâncuși" University of Târgu-Jiu

ABSTRACT: *THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IS AN INDEPENDENT AND DECENTRALISED PROSECUTION OFFICE OF THE EUROPEAN UNION, WITH THE COMPETENCE TO INVESTIGATE, PROSECUTE AND BRING TO JUDGMENT CRIMES AGAINST THE EU BUDGET, SUCH AS FRAUD, CORRUPTION OR SERIOUS CROSS-BORDER VAT FRAUD. THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OPERATES AS A SINGLE OFFICE ACROSS ALL PARTICIPATING EU COUNTRIES AND COMBINES EUROPEAN AND NATIONAL LAW ENFORCEMENT EFFORTS IN A UNIFIED, SEAMLESS AND EFFICIENT APPROACH.*

KEY WORDS: *THE EUROPEAN PROSECUTOR'S OFFICE, FINANCIAL INTERESTS, EUROPEAN UNION.*

Ideea unui Parchet European a fost dezvoltată de Parlamentul European încă de la mijlocul anilor '90, bazându-se pe raportul „*Corpus Juris*”, conținând dispoziții penale pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii¹. Raționamentul care a condus la o astfel de inițiativă are în vedere faptul că fraudele care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene constituie o pierdere considerabilă pentru bugetul său, au adesea un caracter penal și transnațional și, pentru a fi combătute în mod eficient, este necesară o abordare europeană coordonată.

Corpus Juris 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 comunitar².

Raportul *Corpus Juris* conține totuși și o clauză de subsidiaritate, care permite aplicarea legislației naționale în cazul unei lipse de reglementare de către Raport. Dispozițiile Raportului se concentrează pe faza urmăririi penale, faza cercetării judecătorești urmând a fi guvernată de sistemul juridic național, cu mențiunea că procurorul european urmează să participe la judecată pentru a asigura continuitatea procedurii și tratamentul egal al părților judecate, în pofida diferențelor existente în cadrul sistemelor jurisdicționale naționale ale statelor membre³.

Au fost conturate două principii novatoare: o competență teritorială europeană și o procedură contradictorie: nici acuzatorie (fără o anchetă total privată), nici inchizitorie (fără

¹ Mireille Delmas-Marty, *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne*, Ed. Economica, Paris, 1997.

² M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres*, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.

³ Jean-Claude Marin, *Parchetul european*, Revista Pro Lege, nr. 4/2018.



judecător de instrucție). Procedura contradictorie este apreciată ca fiind un hibrid de acțiune penală, având titular o autoritate publică, independentă, imparțială și responsabilă. A apărut, astfel, ideea Procurorului European, inspirată din instituția Ministerului Public Internațional, propusă de prof. Vespasian V. Pella în anul 1925¹.

Raportul inițial a fost urmat de două studii importante:

- Corpus Juris 2000, care reprezintă o continuare a proiectului întocmit în anul 1997 și care are ca scop analiza fezabilității Raportului inițial Corpus Juris în raport cu legislațiile statelor membre.

- Studiul „Sanțiuni penale și administrative, soluționare, avertizare în interes public și Corpus Juris în țările candidate”, coordonat de Academia de Drept European și care examinează posibila preluare a Corpus Juris de către sistemele juridice ale țărilor candidate din Europa Centrală și de Est².

În decembrie 2001, Comisia Europeană publică *Cartea verde privind protecția penală a intereselor financiare comunitare și crearea unui procuror european*³. Acesta este un pas important în crearea a ceea ce urma să fie Parchetul European (EPPO). Cartea verde caută soluții practice pentru punerea în aplicare a proiectului ambițios și inovator al unui procuror european. Comisia observă că autorii Raportului Corpus Juris au propus un nivel ridicat de armonizare a dreptului penal material în cadrul Uniunii, dar consideră că o astfel de armonizare trebuie să fie proporțională cu obiectivul special pe care îl presupune protecția penală a intereselor financiare comunitare. Dezbateră se limitează la cerința minimă ca procurorul european să își poată desfășura activitatea în mod eficient.

În conformitate cu articolul 86⁴ din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (introdus prin Tratatul de la Lisabona), Consiliul, hotărând în unanimitate, după obținerea aprobării Parlamentului European, poate institui Parchetul European „pornind de la Eurojust”. În lipsa unanimității, articolul 86 permite ca prin intermediul cooperării consolidate, la inițiativa unui grup de cel puțin nouă state membre să se solicite Consiliului emiterea unei decizii privind instituirea EPPO⁵.

Pe baza acestor prevederi, la 17 iulie 2013, crearea sa a constituit obiectul unei propuneri de reglementare din partea Comisiei Europene, inspirată în mare parte de către OLAF (Oficiul European de Luptă Antifraudă), care preconiza înființarea unui Parchet European centralizat, condus de către un singur procuror european, având competență exclusivă în domeniul apărării intereselor financiare ale Uniunii Europene. Acest proiect a contrariat numeroase state membre care au considerat că nu ținea cont de atribuțiile lor suverane în materie penală și neglija diferențele importante dintre sistemele lor procedurale, în special în ceea ce privește admisibilitatea probelor și a unor garanții interne pentru o investigație corectă. Confruntată cu aceste reticente, Franța a susținut un al doilea model care

¹ Vespasian V. Pella, *Războiul-Crimă și Criminalii de Război. Reflecții asupra justiției penale internaționale. Ce este și ce ar trebui să fie*, Editura Universul Juridic, București, 2013.

² M. Delmas-Marty, J. A. E. Varvaele, *Implementarea Corpus Juris în statele membre*, Intersentia, Utrecht, 2000.

³ *Cartea verde privind protecția penală a intereselor financiare ale Comunității și înființarea Parchetului European*, 11 decembrie 2001 COM (2001)715 final și raportul său de urmărire, 19 martie 2003 COM (2003)128 final.

⁴ „Pentru a combate infracțiunile care afectează interesele financiare ale Uniunii, hotărând prin anumite reglementări în conformitate cu o procedură legislativă specială, Consiliul poate să înființeze un Parchet European pornind de la Eurojust. Consiliul hotărăște în unanimitate după aprobarea Parlamentului European”. (Jean Pradel, *Droit pénal européen*, Ed. Dalloz, Paris, 2009, p. 493).

⁵ www.eppo.europa.eu/ro/context



a constat în crearea unui Parchet colegial, având o competență împărțită, model care va fi ales în cele din urmă, după numeroase medieri¹.

În iulie 2013, Comisia Europeană a propus un regulament de înființare a Parchetului European², iar în noiembrie 2013, Comisia și-a manifestat intenția de continua ideea propusă anterior, în ciuda opoziției a 14 parlamente naționale ale Uniunii Europene. În schimb, Parlamentul European a votat în favoarea propunerii Comisiei de a înființa funcția de procuror european.

Regulamentul instituie Parchetul European și definește competențele și procedurile de lucru ale acestuia. EPPO a fost conceput ca un organ independent al Uniunii Europene care are competența de a conduce, de a coordona și de a supraveghea urmărirea penală, precum și de a dispune trimiterea în judecată a inculpaților în fața instanțelor naționale, în conformitate cu o politică comună în materie de investigație penală. În ceea ce privește definiția infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, propunerea EPPO face trimitere la soluțiile din *Directiva Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal*³.

În octombrie 2017, Consiliul adoptă Regulamentul „de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO)”. Acest regulament⁴ stabilește competența EPPO și este publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene la 31 octombrie 2017.

Parchetul European va fi o instituție independentă și descentralizată a Uniunii Europene, care va avea competența de a cerceta, urmări penal și trimite în judecată persoanele învinuite de săvârșirea unor infracțiuni care aduc prejudicii bugetului UE, cum ar fi actele de fraudă sau de corupție ori cazurile transfrontaliere de fraudă în materie de TVA de peste 10 milioane de euro⁵. Parchetul European va funcționa ca un birou unic pentru toate statele membre participante și va combina eforturile naționale și europene de asigurare a respectării legii într-o abordare unificată, eficientă și continuă.

Parchetul European și-a început activitatea la 1 iunie 2021. În prezent, 22 de state membre participă la EPPO.

Parchetul European a fost construit pe două niveluri: unul central și unul național.

Nivelul central este situat în Luxemburg și este format dintr-un procuror-șef european și un colegiu de procurori. Procurorul-șef european conduce EPPO, organizează activitatea acestuia și îl reprezintă în contactele cu instituțiile UE, statele membre și țările terțe.

Colegiul procurorilor este responsabil de definirea strategiei și a normelor interne ale EPPO și de asigurarea coerenței între cazuri și în cadrul acestora. Acesta este alcătuit din procurorul-șef european și procurorii din statele membre participante. Acesta supraveghează, de asemenea, cercetările și urmărirea penală desfășurate de procurorii europeni delegați la nivel național. În iulie 2020, Consiliul a numit cei 22 de procurori europeni.

¹ Augustin Lazăr: *Procurorul European – retrospectiva cercetării științifice premergătoare propunerilor Comisiei Europene*, Revista Pro Lege, nr. 12/2016.

² *Propunere de Regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European*, COM(2013) 534 final, Bruxelles, 17.7.2013.

³ 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, JO L 198/29 din 28.07.2017.

⁴ 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), JO L 283/1 din 31.10.2017.

⁵ Vasile Păvăleanu, *Parchetul European*, Ed. Lumen, Iași, 2019, p. 35.



Nivelul național este format din procurorii europeni delegați și din camerele permanente.

Procurorii europeni delegați din cele 22 de țări participante ale UE sunt responsabili de desfășurarea cercetărilor și a urmăririlor penale. Aceștia își desfășoară activitatea în deplină independență față de autoritățile lor naționale.

Camerele permanente monitorizează și direcționează cercetările și iau decizii privind chestiuni operaționale¹.

Cercetările și urmăririle penale efectuate la nivel național vor fi supravegheate de la nivel central. Ca regulă generală, procurorii europeni delegați vor fi cei care vor efectua cercetările și vor începe urmăririle penale în statele lor membre ale UE².

Activitatea derulată de către Parchetul European va trebui să fie realizată conform unor reguli prestabilite, care să asigure conformitatea procedurii efectuate cu principiile de drept promovate de către Uniunea Europeană. Astfel, avem recunoscute prin intermediul articolului (5), din Regulamentul 2017/1939 al Consiliului, principiile de bază ale activității desfășurate de EPPO. Acestea au menirea de a asigura o serie de garanții împotriva oricărei forme de abuz ce ar putea afecta desfășurarea normală a investigării infracțiunilor avute în vedere³.

Conform art.(5) din Regulament: „(1) EPPO se asigură că activitățile sale respectă drepturile consacrate în Cartă. (2) EPPO este obligat să respecte principiile statului de drept și proporționalității în toate activitățile sale. (3) Investigațiile și urmăririle penale 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. (4) EPPO își desfășoară investigațiile în mod imparțial și caută toate probele relevante, atât incriminatoare, cât și dezincriminatoare. (5) EPPO inițiază și desfășoară investigațiile fără întârzieri nejustificate. (6) Autoritățile naționale competente asistă și sprijină în mod activ investigațiile și urmăririle penale desfășurate de EPPO. Orice acțiune, politică sau procedură în temeiul prezentului regulament se orientează după principiul cooperării loiale”⁴.

Parchetul European este un organism independent, ai cărui membrii vor efectua investigații în toate statele membre participante într-un mod coordonat, vor face rapid schimb de informații și își vor uni eforturile pentru a asigura coordonarea anchetelor, înghețarea rapidă sau punerea sub sechestru a bunurilor și vor solicita, când va fi cazul, arestarea persoanelor suspecte de comiterea de infracțiuni, toate acestea în cadrul unei strategii europene comune în materie de cercetare și de urmărire penală.

Parchetul European se va sprijini pe capacitățile statelor membre și va pune în comun expertiza în domenii precum analiza criminalității, fiscalitate, contabilitate sau informatică. De asemenea, va garanta existența unor canale de comunicare fluide, fără bariere lingvistice. Anchetatorii Parchetului European vor acționa prin proceduri clare ca un organism unic, nelimitându-se la procesul mai lent și mai complicat al cooperării ad-hoc între diferitele

¹ www.consilium.europa.eu/ro/policies/eppo/

² www.commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-eppo_ro

³ Georgiana-Maria Veriveș, *Principiile de bază ale activității EPPO*, www.juridice.ro, ianuarie 2022.

⁴ Vasile Păvăleanu, *op. cit.*, p. 51.



autorități naționale. În plus, Parchetul European va avea imaginea de ansamblu a situației și astfel va putea să detecteze și să urmărească mai ușor fraudele și alte infracțiuni¹.

Dând curs ideii prezentate pentru prima dată de președintele Juncker în discursul său din 2017 privind starea Uniunii, Comisia Europeană a propus în septembrie 2018 consolidarea Parchetului European, conferindu-i acestuia competența de a combate terorismul transfrontalier.

Astfel, s-a considerat că un Parchet European consolidat va permite combaterea mai eficace a terorismului prin abordarea lacunelor restante:

- *Coordonarea anchetelor*: Parchetul European ar urma să se ocupe de derularea anchetelor și ar îndruma activitatea diferitelor autorități ale statelor membre și a agențiilor UE care se ocupă de cazurile de terorism ce afectează mai mult de un stat membru.

- *Schimbul de informații în timp util*: Parchetul European ar trebui să fie în măsură să aibă o imagine de ansamblu asupra activităților teroriștilor în toate statele membre participante. Parchetul ar avea un acces îmbunătățit la informațiile furnizate de statele membre prin intermediul procurorilor europeni care fac parte din colegiul EPPO sau prin intermediul procurorilor europeni delegați. Parchetul European ar fi cel mai în măsură să colecteze informații și să partajeze apoi aceste informații cu toate statele Uniunii, inclusiv cu agențiile UE Europol și Eurojust, precum și cu țările terțe;

- *Coerența anchetelor derulate în mai multe state membre*: Parchetul European va asigura coordonarea centrală a anchetelor, indiferent de locul în care au fost săvârșite infracțiunile, și apoi va asigura o corelare mai strânsă între cercetare și urmărirea penală. În plus, grație Parchetului European consolidat, ca organism care funcționează la nivelul Uniunii, s-ar evita derularea inefficientă, în paralel, a urmăririi penale în cauzele conexe, care pune adesea în pericol succesul acțiunilor de combatere a infracțiunilor de terorism².

Obiectivele urmărite de Uniunea Europeană prin implementarea Parchetului European sunt stabilite în jurul principiului fundamental al instituirii unui spațiu de libertate, securitate și justiție. Astfel, pentru concretizarea acestor idealuri, EPPO are sarcina³:

- a) *de a contribui la consolidarea protecției intereselor financiare ale instituțiilor Uniunii, iar prin aceasta de a crește încrederea cetățenilor europeni în buna administrare a banilor publici;*

- b) *de creare a unui mecanism coerent de cercetare și urmărire penală în cazul infracțiunilor ce intră în competența acestuia;*

- c) *de realizare a unei cercetări și urmăriri penale mai eficiente decât cele realizate până acum de organele competente ale statelor membre;*

- d) *de sporire a numărului de urmăriri penale și trimiteri în judecată, iar prin aceasta de ajungere la o eficiență mai ridicată în recuperarea prejudiciilor cauzate prin fraudele fiscale;*

- e) *de eficientizare a cooperării între statele membre printr-o cooperare directă între procurorii europeni delegați;*

¹ Întrebări și răspunsuri cu privire la Parchetul European, Comisia Europeană - Fișă informativă, Bruxelles, 2018.

² Comisia Europeană, *Starea Uniunii 2018: Un Parchet European consolidat pentru a combate terorismul transfrontalier*, Strasbourg, 12 septembrie 2018.

³ I. D. Apachiței, *Implicațiile Parchetului European prin prisma directivei (UE) nr. 2017/1371 Partea I- Implicații Generale*, 1 februarie 2018, www.juridice.ro.



f) de descurajare a fraudelor fiscale transfrontaliere asupra bugetului Uniunii Europene.



BIBLIOGRAFIE

1. Mireille Delmas-Marty, *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne*, Ed. Economica, Paris, 1997.
2. M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres*, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000.
3. Jean-Claude Marin, *Parchetul european*, Revista Pro Lege, nr. 4/2018.
4. Vespasian V. Pella, *Războiul-Crimă și Criminalii de Război. Reflecții asupra justiției penale internaționale. Ce este și ce ar trebui să fie*, Editura Universul Juridic, București, 2013.
5. M. Delmas-Marty, J. A. E. Varvaele, *Implementarea Corpus Juris în statele membre*, Intersentia, Utrecht, 2000.
6. *Cartea verde privind protecția penală a intereselor financiare ale Comunității și înființarea Parchetului European*, 11 decembrie 2001 COM (2001)715 final și raportul său de urmărire, 19 martie 2003 COM (2003)128 final.
7. Jean Pradel, *Droit pénal européen*, Ed. Dalloz, Paris, 2009.
8. Augustin Lazăr: *Procurorul European – retrospectiva cercetării științifice premergătoare propunerilor Comisiei Europene*, Revista Pro Lege, nr. 12/2016.
9. *Propunere de Regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European*, COM(2013) 534 final, Bruxelles, 17.7.2013.
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, JO L 198/29 din 28.07.2017.
11. 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), JO L 283/1 din 31.10.2017.
12. Vasile Păvăleanu, *Parchetul European*, Ed. Lumen, Iași, 2019, p. 35.
13. Georgiana-Maria Veriveș, *Principiile de bază ale activității EPPO*, www.juridice.ro, ianuarie 2022.
14. *Întrebări și răspunsuri cu privire la Parchetul European*, Comisia Europeană - Fișă informativă, Bruxelles, 2018.
15. Comisia Europeană, *Starea Uniunii 2018: Un Parchet European consolidat pentru a combate terorismul transfrontalier*, Strasbourg, 12 septembrie 2018.
16. D. Apachiței, *Implicațiile Parchetului European prin prisma directivei (UE) nr. 2017/1371 Partea I- Implicații Generale*, 1 februarie 2018, www.juridice.ro.
17. www.consilium.europa.eu
18. www.commission.europa.eu
19. www.eppo.europa.eu