

**THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (EPPO) AND THE PRINCIPLES
APPLICABLE TO THIS EU BODY**

Oana Elena Gălățeanu

Assoc. Prof., PhD, "Dunărea de Jos" University of Galați

Abstract: In order to protect the financial interests of the European Union against criminality, starting from the possibility acknowledged by the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union, a new EU body, represented by the European Public Prosecutor's Office, was established. To this purpose, the Council adopted on 12th October 2017 the Regulation (EU) 2017/1939 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (EPPO), act which gives form to this Office and through which the norms regarding its operation are decided. This new EU body complies with certain institutional and procedural rules in its activity.

The principles which govern the activity of this European Public Prosecutor's Office are highlighted in this study, starting with the analysis on the provisions comprised in its establishment Regulation. At the same time, it is also highlighted the important role this new EU body shall have at Union's level, once it shall become operational.

Keywords: European Public Prosecutor's Office, principles, European institutions.

I. Parchetul European (EPPO) – o nouă instituție a U.E. Efectele actelor întreprinse de acesta în statele membre ale Uniunii

În preocuparea de a duce la îndeplinire politica unională de apărare a intereselor financiare ale Uniunii, pornind de la posibilitatea recunoscută în art.86 al Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene consolidat, Consiliul a adoptat Regulamentul (UE) 2017/1939 din 12 oct. 2017¹ de " punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European(EPPO)." Prin adoptarea acestui regulament s-a intenționat stabilirea unor reguli de competență separată între EPPO și autoritățile statelor membre în combaterea infracțiunilor care contravin intereselor financiare ale Uniunii.

Înființarea EPPO a lărgit competența Uniunii Europene și asupra protejării intereselor financiare ale ei. Între motivele care au stat la baza adoptării regulamentului la care facem referire se numără și realitatea că în prezent, statele membre nu investighează și nu urmăresc în mod suficient infracțiunile care produc grave prejudicii financiare Uniunii anual(conform paragrafului (2) din Regulament). Așa cum se prevede în paragraful (12) din acest Regulament, în conformitate cu principiul subsidiarității, combaterea infracțiunilor la care ne referim "poate fi realizată mai bine la nivelul Uniunii, datorită amplitudinii și efectelor sale".

În ce privește rolul Parchetului European, în art.4 coroborat cu art.22 din Regulament se prevede expres că el "are competența materială de a investiga, de a urmări penal și de a trimite în judecată pe autorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii[prevăzute în Directiva(UE) 2017/1371 și stabilite în prezentul Reguament] și pe complicii lor(...)", fără a avea relevanță dacă acele comportamente infracționale ar putea primi o altă încadrare juridică, ca un alt

¹ J.O. UE, L283/31.10.2017

tip de infracțiune, în baza dreptului național al statelor membre. Totodată, în ceea ce privește acțiunile apreciate drept fraudă contra intereselor financiare ale Uniunii, definite în art.3 al.(2) lit.d) al Directivei(UE) 2017/1371, este competent și cu privire la orice alte infracțiuni aflate în legătură cu teritoriul a două sau mai multe state membre și crează un prejudiciu total de cel puțin 10 milioane de euro. Va fi competent și cu privire la orice alte infracțiuni aflate în legătură "indisolubilă" cu un comportament din cele mai sus menționate.

EPPO va avea competență și în cazul infracțiunilor cu privire la participarea la o organizație criminală, așa cum e ea definită la nivel unional și transpusă în dreptul intern, când principala activitate infracțională a acesteia este de comitere a oricăreia dintre infracțiunile prevăzute în Directiva(UE) 2017/1371(art.22 al.(2) Regulament).

Cu privire la competența teritorială a EPPO, se dorește ca acesta să-și manifeste atribuțiile într-un mod cât mai extins posibil, chiar la infracțiunile "comise în afara teritoriului statelor membre", după cum se prevede în paragraful (64) din Regulament; astfel, potrivit art.23 al Regulamentului, competența lui se răsfrânge asupra infracțiunilor mai sus menționate care fie s-au comis total sau parțial pe teritoriul unuia sau mai multor state membre, fie au fost săvârșite de un resortisant al unui stat membru, în condițiile precizate în alin.(1) lit.b) al art.23 Regulament, fie s-au comis în afara teritoriilor unuia sau mai multor state membre, însă de o persoană ce "face obiectul statutului funcționarilor sau Regimului aplicabil în momentul săvârșirii infracțiunii", cu respectarea condițiilor prevăzute în Regulament, așa cum se prevede la lit.(c) a art. 23.

Din modul său de organizare stipulat în Regulament, se poate deduce că el va fi un organ supranațional al U.E, cu o organizare ierarhică. În art.8 al.(1) se arată că EPPO este un organ unional indivizibil "care funcționează ca un parchet unic cu o structură descentralizată", iar în al.(2) se subliniază că este "organizat la nivel central și la nivel descentralizat". La nivel central e alcătuit din "colegiu, camere permanente, procuror-șef european, procurori-șefi europeni adjuncți, procurori europeni și directorul administrativ" (al.(3) al art.8). Nivelul descentralizat se compune din procurori europeni delegați, situați în statele membre (al.(4) art.8).

În art.1 al Regulamentului la care ne referim, se prevede expres că "prin prezentul regulament se instituie Parchetul European(EPPO) și se stabilesc normele privind funcționarea acestuia". Pornind de la aceste prevederi normative și analizând aspectele referitoare la înființarea acestui nou organ unional, constatăm că "actul de naștere" fiind un regulament hotărât de Consiliu în conformitate cu o procedură legislativă specială, îi recunoaște acestui EPPO caracterul obligatoriu- în toate aspectele organizatorice și de competență- față de instituțiile unionale, statele membre U.E, autoritățile și resortisanții acestora. Aceasta întrucât, după cum se știe, "regulamentul" este cel mai complet și eficient dintre toate instrumentele de care dispun instituțiile unionale în îndeplinirea sarcinilor lor, precum și obligatoriu în toate elementele lui față de toți destinatarii mai sus menționați². Regulamentul este actul emis de o instituție a U.E, direct aplicabil în orice stat membru al Uniunii³. De altfel, în par.(9) teza a II-a a motivelor privind adoptarea respectivului Regulament pe care-l analizăm e stipulat că acest act "ar trebui să fie obligatoriu în toate elementele sale și să se aplice direct numai în statele membre care participă la forma de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea EPPO sau în temeiul unei decizii adoptate în conformitate cu art.331 al.(1) al doilea sau al treilea paragraf din TFUE", referitor la posibilitatea recunoscută oricărui stat membru doritor să participe la o formă de cooperare consolidată stabilită și aflată în curs. În paragraful (110) se prevede și că "(...) după caz, Comisia ar trebui să înainteze propuneri pentru a asigura cooperarea judiciară eficace în materie penală între EPPO și statele membre care nu participă la forma de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea EPPO. Aceasta ar trebui

² Sean Van Raepenbusch, Drept instituțional al Uniunii Europene, Ed. ROSETTI International, București 2014, pp.306-307

³ idem

să vizeze, în special, normele privind cooperarea judiciară în materie penală și extrădare, respectând pe deplin aquis-ul Uniunii în acest domeniu, precum și principiul cooperării loiale în conformitate cu art.4 alin.(3) din TUE".

Toate aceste prevederi coroborate și cu dispozițiile cuprinse în articolele 3, 4, 8 al.(1), 16 al.(1), 22, 23 și 24 al.(1) din Regulament, ne-ar putea duce credem, la concluzia recunoașterii existenței și operativității acestui Parchet European în toate statele membre ale Uniunii, chiar și în cele care nu au aderat încă la această formă de cooperare consolidată în materie. Întrucât însă, efectele teritoriale ale înființării acestui nou organ unional asupra statelor membre și a competențelor autorităților acestora în materia luptei împotriva infracțiunilor ce pun în pericol interesele financiare ale Uniunii, nu fac obiectul studiului de față, ne vom opri aici cu această analiză a efectelor adoptării Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului Uniunii Europene.

II. Principiile care guvernează sistemul instituțional al Uniunii și aplicabilitatea lor noului organism unional ce va fi înființat. Regulile aplicabile activității derulate de EPPO

Unul dintre principiile care guvernează activitatea instituțiilor Uniunii este *principiul reprezentării intereselor*⁴ care, deși nu este expres prevăzut în tratatele de bază ale U.E, este dedus din examinarea atribuțiilor fiecărei instituții în parte. Acesta este aplicabil și noului organ unional ce se dorește a deveni operațional într-un timp cât mai scurt⁵, dacă avem în vedere prevederile pragrafului (17) din motivarea Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului, potrivit căroră "EPPO ar trebui să acționeze în interesul Uniunii în ansamblu(...)" ori cele ale art.22 al.(1) și al.(4) al aceluiași act normativ, în care se dispune că "EPPO este competent în ceea ce privește infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii(...)" și că "EPPO nu e competent pentru infracțiuni privind impozitele naționale directe, inclusiv infracțiuni legate în mod indisolubil de acestea(...)". Din aceste prevederi putem deduce că acest organism apără interesele financiare⁶ ale întregii Uniuni în ansamblu. Prin faptul că se subliniază că acesta-și exercită atribuțiile în mod independent(în art.6 al.(1) Regulament), se dorește, credem, o garantare a modului transparent în care acesta va funcționa.

Un alt principiu aplicabil activității instituțiilor unionale este cel al *atribuirii competențelor*. At.13 al(2)Tratatului privind UE prevede că fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor pe care tratatele i le-au conferit și potrivit procedurilor, scopurilor și condițiilor prevăzute de acestea. Acest principiu îi este aplicabil și noului organ unional la care ne referim, având în vedere și prevederile din motivele Regulamentului cuprinse în paragrafele (16), (21), (64) și cele ale art.4 și art.22 ale lui.

Parchetului european îi este aplicabil deasemenea și principiul *echilibrului instituțional*, el neputându-și transfera ori delega competențele ce îi revin altui sau altor organe unionale. El poate doar coopera cu alte astfel de organe și instituții în îndeplinirea atribuțiilor sale.

Un alt principiu aplicabil instituțiilor unionale, cât și acestui organ al Uniunii, este *principiul cooperării instituționale*. Mărturie a aplicării lui și Parchetului european stau prevederile din Regulament cuprinse în paragrafele (18), (40),(41), (49), (51), (69),(100),(101) și în articolele 6,7,14,20,99 în referire la articolele 100, 101, 103,103 din același act.

În fine, un ultim principiu aplicabil la nivelul instituțiilor unionale, cât și noului organ la care ne referim, este cel al *autonomiei instituționale*. Aplicabilitatea lui și Parchetului european se

⁴ Dan Vătăman, Uniunea Europeană. Ghid practic de specialitate, Ed. ProUniversitaria, București 2015, pp.196-197

⁵ După cum s-a dat publicității, posibil între 2020 și 2021, <http://www.vocea-olteniei.ro/2017>

⁶ *Interesele financiare* sunt definite în art.2 pct.3 Regulament drept " toate veniturile, cheltuielile și bunurile acoperite de, dobândite prin sau datorate bugetului Uniunii și bugetelor instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor înființate în temeiul tratatelor, precum și bugetelor gestionate și monitorizate de acestea".

deduce din prevederile Regulamentului(UE) 2017/1939 al Consiliului, cuprinse în paragraful (11) și art.21 al acestui act normativ.

În ceea ce privește activitatea concretă a EPPO, evident că și aceasta este guvernată de anumite principii și reguli precum: principiul proporționalității, principiul cooperării loiale, principiul dreptului de evocare al EPPO, regula desfășurării activității cu respectarea drepturilor consacrate în Carta drepturilor fundamentale ale UE, respectarea principiilor statului de drept și personalității, principiului imparțialității în derularea investigațiilor.

Potrivit prevederilor din par.(12) teza a II-a a Regulamentului, "în conformitate cu *principiul proporționalității*", așa cum e prevăzut în art.5 TUE, "prezentul Regulament nu depășește ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivelor menționate și asigură faptul că impactul său asupra sistemelor juridice și structurilor instituționale ale statelor membre este cel mai puțin intruziv posibil".

Cu privire la *principiul cooperării loiale*, în motivele Regulamentului la par.(14) se prevede că "ținând seama de principiul cooperării loiale, atât EPPO, cât și autoritățile naționale competente ar trebui să se sprijine și informeze reciproc cu scopul de a combate eficient infracțiunile care intră în sfera de competență a EPPO", iar în alin.(6) al art.5 al aceluiași Regulament, se prevede că autoritățile naționale competente asistă și sprijină în mod activ investigațiile și urmărirea penală pe care le derulează EPPO și că orice acțiune de procedură sau politică, în baza regulamentului, se "orientează după principiul cooperării loiale".

Dreptul de evocare este avut în vedere expres în art.27 al Regulamentului care, așa cum se menționează în par.(13) al lui, "prevede un sistem de competențe partajate între EPPO și autoritățile naționale în domeniul combaterii infracțiunilor ce aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, pe baza dreptului de evocare al EPPO".

Din alin.(1), (2) și (5) din Regulament rezultă că EPPO are ca obligații să se asigure că activitățile lui respectă drepturile ce sunt consacrate în Cartă și să respecte principiile statului de drept și proporționalității, și să poarte și deruleze investigațiile fără întârzieri nejustificate, adică, practic, în mod diligent am zice.

Totodată, EPPO trebuie să respecte în activitatea sa și *regula imparțialității*, în alin.(4) al art.5 stipulându-se expres că "EPPO desfășoară investigațiile în mod imparțial și caută toate probele relevante, atât incriminatoare, cât și dezincrinatoare".

III. Concluzii

În concluzie, Parchetul european este un nou organ din cadrul sistemului instituțional european cu un rol extrem de important și activ, de netăgăduit, în activitatea de combatere a infracțiunilor contra intereselor financiare ale U.E. El va fi sprijinit în îndeplinirea activităților sale de instituții și organe unionale, cât și de autoritățile naționale competente din statele membre ale Uniunii. În același timp, va respecta principiile care le sunt aplicabile tuturor instituțiilor unionale și în activitatea pe care o desfășoară în interesul Uniunii și în mod independent. Această independență în organizarea și activitatea lui nu contravine însă regulii controlului democratic exercitat de Parlamentul European față de celelalte instituții unionale, în sensul că el va răspunde în fața Parlamentului European pentru activitățile lui generale. Totodată, Parlamentul European va numi, de comun acord cu Consiliul, procurorul-șef european, a cărui selecție va fi făcută de un juriu de selecție, conform Regulamentului. Printre membrii acestui juriu va fi și unul propus de Parlamentul European. Aceste aspecte se desprind din dispozițiile art.14 al.(1) și (3) al Regulamentului menționat.

Totodată, EPPO va răspunde pentru activitățile lui generale și în fața Consiliului și Comisiei Europene, conform art.6 din Regulament, și va întocmi anual un raport cu privire la aceste activități.

Acest raport îl va trimite Parlamentului European, parlamentelor naționale, Consiliului și Comisiei Europene, potrivit dispozițiilor art.7 al Regulamentului.

BIBLIOGRAPHY

Monografii:

Sean Van Raepenbusch, Drept instituțional al Uniunii Europene, Ed. ROSETTI International, București 2014

Dan Vătăman, Uniunea Europeană. Ghid practic de specialitate, Ed, ProUniversitaria, București 2015

Legislație:

Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 oct.2017 , J.O.U.E L283/31.10.2017

Directiva(UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017, J.O.U.E L198/28.07.2017