



Parlamentul României
Camera Deputaților

Nr. 1/4508/108
27.12.2013

OPINIE

privind propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Parchetului European COM (2013) 534

Având în vedere Tratatul de la Lisabona, în special art. 5 și 12 TUE și Protocoalele nr. 1 și nr. 2 anexate tratatului,

Având în vedere Constituția României, republicată, în special art. 148,

Având în vedere Hotărârea Camerei Deputaților nr. 11/2011,

Luând în considerare proiectul de opinie adoptat de Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională a Camerei Deputaților în ședința din 01.10.2013,

Luând în considerare proiectul de opinie adoptat de Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale în ședința din 22.10.2013,

Luând în considerare proiectul final de opinie adoptat de Comisia pentru afaceri europene în ședința din 11.12.2013,

Având în vedere aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaților din data de 16.12.2013,

Camera Deputaților, în conformitate cu prevederile art. 40 din Hotărârea Camerei Deputaților nr. 11 din data de 19.04.2011, adoptă prezenta **opinie**:

Camera Deputaților

i. Reține că noutatea și substanța prevederilor art. 86 Tratatul privind Uniunea Europeană (TFUE) privind instituirea Parchetului European sunt legate de angajamentul Uniunii, prevăzut la art. 2 alin (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), de a oferi cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție și că acest angajament este plasat în actuala arhitectură a Uniunii, la același nivel cu alte elemente unanim recunoscute ca esențiale pentru Uniune, ca de exemplu piața internă,

2. Ia act de faptul că instituirea Parchetului European este deja stabilită la art. 86 alin. (1) TFUE, iar dreptul său de a cerceta, de a urmări și de a trimite în judecată, autorii și coautorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare și de a exercita în fața instanțelor competente ale statelor membre acțiunea publică în legătură cu aceste infracțiuni este deja stabilit la art. 86 alin. (2) TFUE;

3. Ia act de poziția Parlamentului European, exprimată în Rezoluția din 23 octombrie 2013 [2013/2107(INI)] și în Rezoluția din 11 iunie 2013 [2012/2117(INI)], în sensul susținerii ferme a înființării unei Parchet European, în special pentru combaterea, anchetarea, urmărirea penală și aducerea în fața instanței a infracțiunilor care lezează interesele financiare ale Uniunii și a infracțiunilor grave de natură transfrontalieră și de recomandarea ca viitorul Parchet European să aibă o structură eficientă și suplă, cu funcții de coordonare și de impulsione a autorităților naționale, pentru a garanta o mai mare coerență a anchetelor, prin norme de procedură uniforme;

4. Ia act de pozițiile exprimate în cadrul Comitetului de coordonare în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală (CATS) al Consiliului UE privind structura Parchetului European și competența sa exclusivă, unde cvasitotalitatea celor 24 de delegații participante au salutat propunerea, dar reține că, în privința structurii, o serie de delegații s-au pronunțat în favoarea unei structuri colegiale a Parchetului, iar referitor la competențe, unele delegații au susținut o competență exclusivă pentru Parchet, în timp ce altele s-au pronunțat în favoarea unei competențe partajate cu statele membre, sau au susținut că, indiferent de sistemul de competențe, el va trebui să fie flexibil și să conțină numeroase posibilități pentru excepții;

5. Ia act de concluziile și opțiunile conturate în cadrul Conferinței „10 Years of Eurojust. Operational Achievements and Future Challenges”, organizată de Eurojust împreună cu Academia de Drept European, la Haga, în perioada 12-13 noiembrie 2012, în particular:

- referitor la chestiunea înființării unui Parchet European din Eurojust s-a impus opțiunea independenței totale a Parchetului față de orice organe politice, inclusiv față de instituțiile UE;

- afirmarea principiului caracterului complementar și aplicarea principiului oportunității, în sensul în care Parchetul European ar trebui să stimuleze investigațiile naționale desfășurate de unități specializate în privința fraudelor și să preia anumite cauze socotite reprezentative, fiind necesară identificarea de priorități;

- afirmarea unui model în care Parchetul European ar activa în temeiul unui set armonizat de norme de procedură, respectiv „reguli model” care să includă o parte generală referitoare la garanții procedurale, măsuri de adoptat în cursul fazei de cercetare, precum și norme care să trateze urmărirea și fazele judiciare ale cauzei, cu riscul însă al dificultăților provocate prin aplicarea simultană atât a acestor reguli armonizate, cât și a normelor naționale de procedură.

6. Ia act de poziția Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională din Camera Deputaților, care a hotărât că propunerea de regulament poate fi susținută de România în procesul de adoptare;

Comisia a reiterat interesul pentru tranzacțiile între Parchetul European și persoana suspectată sau acuzată de comiterea unei infracțiuni care prejudiciază interesele financiare ale UE, în urma căreia urmărirea penală încetează, dacă prejudiciul a fost recuperat și a fost plătită o amendă forfetară;

Comisia și-a exprimat aprecierea față de consolidarea drepturilor procedurale ale persoanelor suspectate care vor face obiectul cercetărilor desfășurate de Parchetul european și față de consolidarea guvernantei Oficiului european de luptă anti-fraudă (OLAF), a noului său rol și garanțiilor procedurale în cadrul investigațiilor sale;

7. Ia act de opinie a Comisiei pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale din Camera Deputaților, care consideră că, din punctul de vedere al României, documentul poate fi considerat oportun și realist, deoarece consolidează drepturile procedurale ale persoanelor suspectate care vor face obiectul cercetărilor desfășurate de Parchetul european, vizează consolidarea guvernanței OLAF precum și consolidarea garanțiilor procedurale în cadrul investigațiilor;

8. Ia act de poziția preliminară favorabilă a Guvernului României care manifestă, în principiu, deschidere pentru orice propunere la nivelul Uniunii Europene, menită să asigure o eficientizare a măsurilor de combatere a corupției, în general, și a fraudelor legate de fondurile europene, în special;

9. Ia act de punctul de vedere al Ministerului Justiției de sprijinire a adoptării regulamentului, care vizează crearea, pentru prima dată, a unei entități având competențele și resursele necesare pentru a cerceta, a urmări penal și a trimite în judecată persoanele învinuite de săvârșirea infracțiunilor de fraudă sau de alte activități ilicite care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, atât la nivel național, cât și transfrontalier;

10. Acceptă formula unui Parchet European constituit ca „organism al Uniunii cu structură descentralizată”, cu personalitate juridică și puteri autonome de cercetare și urmărire penală, inclusiv capacitatea de a desfășura cercetări în cazurile transfrontaliere sau complexe;

11. Recunoaște că Uniunea Europeană este cel mai bine situată pentru protejarea propriilor interese financiare și pentru asigurarea urmăririi infracțiunilor împotriva acelor interese, dar subliniază posibile riscuri de destabilizare, derivate din suprapunerea competențelor și modificarea sistemelor judiciare naționale;

12. Observă că propunerea de regulament conține o serie de prevederi care înlătură o mare parte din îngrijorările privind suveranitatea națională, în măsura în care autorităților naționale li se asigură păstrarea unor competențe fundamentale, anume:

- competența materială a Parchetului European este limitată la infracțiunile împotriva intereselor financiare ale UE, deși art. 86 TFUE ar fi permis extinderea acțiunii și la infracțiunile grave de natură transfrontalieră;

- legea aplicabilă este legea statului membru unde se desfășoară judecata;

- cercetarea și urmărirea penală se exercită în continuare de către autoritățile statelor membre;

- acțiunile Parchetului European vor putea fi contestate în instanțele naționale; dacă, pe parcursul efectuării investigațiilor inițiate de Parchetul European, se descoperă că fapta cercetată constituie o infracțiune care nu este de competența sa, acesta trimite cauza autorităților naționale;

- pentru măsurile pe care le poate dispune doar Procurorul European, neprecizate în regulament este impusă condiția existenței unor dispoziții corespunzătoare în dreptul național;

- realizarea controlului judecătoresc rămâne la nivel național, instanțele judecătorești urmând a aprecia incidența caracterului echitabil al procedurii sau a dreptului la apărare pentru respectivele probe și de asemenea, vor aprecia „în mod liber” respectivele elemente de probă;

- aplicarea principiul descentralizării, în vederea eficienței și reducerii costurilor la

minimum, inclusiv prin recurgerea la procurorii europeni delegați, aflați în statele membre pentru a efectua cercetări și urmăriri penale, precum și recurgerea la autoritățile naționale, în special pentru executarea măsurilor coercitive;

- obligația instanțelor naționale de a acorda autorizația judiciară pentru măsurile de cercetare cu efect coercitiv.

13. Consideră că în logica reglementării este firesc ca, în planul atribuțiilor, în ipoteza unui conflict de sarcini, Procurorul European să poată decide să acorde prioritate funcțiilor privind cercetarea și urmărirea penală ale Parchetului European, dar atrage atenția că posibilitatea de a stabili ca prioritară cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, împreună cu obligația de cooperare loială care va reveni autorităților statelor membre, depinde de resursele destinate în general activităților de cercetare și urmăriri penale, mai ales în statele membre cu bugete reduse;

14. Consideră că este acceptabil ca Procurorul European să poată alege jurisdicția competentă în care să exercite acțiunea publică, urmând un set de criterii considerate transparente, ca, de exemplu, locul săvârșirii infracțiunii, locul unde persoana acuzată își are reședința obișnuită, locul unde sunt situate probele, locul unde victimele directe au reședința obișnuită;

15. Apreciază că la selecția pentru posturile de Procuror European delegat ar trebui să poată participa doar procurori care au obținut acest statut în conformitate cu legea națională;

16. În ce privește regimul probelor, consideră că este acceptabil ca o instanță judecătorească să nu poată respinge ca inadmisibile probele prezentate de Parchetul European pe motiv că normele și condițiile de strângere a acestui tip de probe sunt diferite în conformitate cu legislația națională aplicabilă acestora, că este firesc să nu fie permisă inițierea unei alte proceduri judecătorești pentru validarea acelor probe și că este rezonabil ca instanțele judecătorești să poată aprecia incidența caracterului echitabil al procedurii sau a dreptului la apărare în aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene pentru respectivele probe și, de asemenea, instanțele să poată aprecia „în mod liber” respectivele elemente de probă;

17. Ia act de intenția exprimată de Guvernului României de a semnala în Consiliul UE necesitatea unei analize aprofundate a proiectului de regulament, legată în special de structura, competența și modul de funcționare a instituției, statutul procurorilor, procedura de efectuare a investigațiilor, legea aplicabilă, regulile de admisibilitate a probelor, competența instanțelor naționale, controlul judecătorec al actelor procurorului și recuperarea cheltuielilor judiciare avansate de statele membre, și încurajează delegația României să solicite în Consiliul UE stabilirea unor criterii clare și obiective în ceea ce privește derularea investigațiilor, trimiterea în judecată și executarea hotărârilor judecătorești, date fiind diferențele dintre legislațiile statelor membre;

18. Ia act și achiesează la observațiile Ministerului Justiției privind:

- necesitatea adoptării de măsuri corespunzătoare pentru asigurarea compatibilității propunerii de regulament cu legislația națională relevantă;

- necesitatea de a se asigura garanții suficiente pentru ca procedurile de selecție să permită accesul procurorilor din toate statele membre la funcțiile de adjuncți ai

Procurorul European și procurori europeni delegați care, împreună cu Procurorul European, vor adopta normele interne de procedură ale Parchetului European;

- necesitatea ca eliberarea din funcție a procurorilor europeni delegați să fie decisă de către un organ colegial, la propunerea Procurorului European, și nu direct de către Procurorul European, pentru a nu afecta independența acestora;

- necesitatea eliminării subordonării ierarhice a procurorilor europeni delegați față de conducătorii unităților de parchet interne și necesitatea eliminării posibilității instrumentării altor cauze la nivel național, de vreme ce continuarea exercitării atribuțiilor procurorilor europeni delegați în cadrul structurilor naționale ar putea afecta independența acestora;

- necesitatea asigurării pentru procurorul european, adjuncții săi și procurorii delegați a unui statut similar magistraților Curții de Justiție a Uniunii Europene și nu Statutului funcționarilor Uniunii Europene;

- necesitatea stabilirii unor reguli clare referitoare la cariera și răspunderea procurorului european, adjuncților și procurorilor delegați, inclusiv instituirea unei proceduri de recuperare a prejudiciilor cauzate persoanelor cercetate sau trimise în judecată nelegal sau abuziv;

- necesitatea instituirii unor norme mai clare privind controlul judecătoresc al actelor procurorului european, în special în ceea ce privește soluțiile de netrimiteră în judecată;

- necesitatea completării prevederilor referitoare la normele de procedură care se vor aplica în cursul urmăririlor penale în investigațiile efectuate de structura centrală a Parchetului European;

- necesitatea introducerii unor prevederi relative la recuperarea cheltuielilor judiciare avansate de către statele membre.

19. În ce privește controlul judecătoresc, consideră că regulamentul ar trebui să precizeze cu claritate întinderea controlului judecătoresc, de vreme ce, atunci când regulamentul nu dispune altfel, controlul judecătoresc urmează a se realiza la nivel național, prin asimilarea Parchetului European unei autorități naționale, dar, în acest caz, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu va fi direct competentă cu privire la acele acte în temeiul art. 263, 265 și 268 TFUE, întrucât acelea nu vor fi considerate acte ale unui organism al Uniunii în sensul controlului judecătoresc, iar instanțele naționale nu vor putea sesiza Curtea de Justiție pentru a pronunța o decizie preliminară pentru aprecierea validității actelor Parchetului European conform art. 267 TFUE; de asemenea, în contextul controlului judecătoresc, notează și incertitudinea ridicată în privința posibilității atacării actului procurorului atunci când Procurorul European sau procurorii europeni delegați pot decide să nu declanșeze ancheta, clasând dosarul, sau pot dispune încetarea urmăririi penale, atunci când aceasta devine imposibilă, în timp ce, potrivit Codului de procedură penală, în dreptul român este permisă plângerea în fața judecătorului împotriva rezoluțiilor sau ordonanțelor procurorului de netrimiteră în judecată;

20. Semnalează că, în măsura în care optează pentru o armonizare maximă în aspectele pe care le reglementează, există riscul ca propunerea de regulament să intre în contradicție cu propunerea de Directivă privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal [COM(2012) 363], care va institui norme de drept material, urmând o armonizare

minimală și de aceea, propunerea de regulament ar trebui corelată mai bine cu dispozițiile propunerii de directivă;

21. Atrage atenția că înființarea unui Parchet European fără o instanță supranațională UE corelativă, ci prin păstrarea competenței instanțelor naționale și procedurilor naționale foarte diferite din statele membre, poate conduce la ratarea parțială a obiectivului unei urmăriri unitare a acestor fapte penale grave;

22. Ia act de decizia Comisiei Europene de a-și menține propunerea privind instituirea unui Parchet European, în pofida avizelor motivate adoptate de 14 camere ale parlamentelor naționale, inclusiv Camera Deputaților din România, reprezentând 18 din totalul de 56 de voturi;

23. Ia act de opinia Comisiei Europene exprimată în comunicarea sa din 27 noiembrie 2013 [COM (2013) 851], că autorii tratatului au prevăzut în mod expres, la art. 86 TFUE, instituirea Parchetului European, incluzând printre responsabilitățile sale dreptul de a cerceta, de a urmări și de a trimite în judecată autorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, ceea ce indică ferm că instituirea Parchetului European nu poate fi considerată *per se*, în mod teoretic, ca neconformă cu principiul subsidiarității și că ceea ce rămâne de stabilit din această perspectivă este dacă acțiunea individuală a statelor membre este suficientă și, respectiv, dacă valoarea adăugată a propunerii de regulament este suficientă pentru a justifica reglementarea de către Uniune;

24. Reține trimiterea la hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauza C-233/94, Germania/Parlamentul și Consiliul, ECR [1997], p. I-2405), care admite ca justificarea respectării principiului subsidiarității să poată avea o formă implicită și relativ limitată;

25. Ia act de argumentele Comisiei Europene și de opinia sa reafirmată, bazată pe date statistice, că acțiunea de protejare a intereselor financiare ale Uniunii, la nivelul statelor membre, nu este satisfăcătoare;

26. Ia act de opinia Comisiei Europene că perfecționarea sistemului instituțional deja existent ar avea doar efecte marginale, drept consecință a limitărilor inerente sistemelor însele; puterile OLAF se limitează la investigații administrative, oficiul nefiind abilitat să realizeze investigații penale și nici să aibă acces la informații de natură penală, iar concluziile sale reprezintă doar recomandări pentru autoritățile naționale, de a începe anchete penale; puterile Europol și Eurojust se limitează la acțiuni de cooperare și coordonare, fără competența de a începe și desfășura acțiuni de urmărire penală și fără posibilitatea de a primi asemenea competențe, drept consecință a prevederilor tratatelor; reforma Eurojust, deja lansată, chiar dacă ar conferi agenției competența de a începe urmărirea penală nu i-ar putea asigura capacitatea de acțiune nemijlocit pe teritoriul statelor membre;

27. Reține argumentele Comisiei Europene că admisibilitatea transfrontalieră a probelor, identificarea conexiunilor transfrontaliere și nivelul asistenței acordate de statele membre se poate realiza doar dacă există Parchetul European, în forma propusă de proiectul legislativ;

28. Reține argumentele Comisiei Europene privind valoarea adăugată a propunerii, prin aceea că:

- divergențele dintre sistemele de urmărire penală din statele membre pot conduce la „forum shopping”, cât timp opțiunile pentru alegerea jurisdicției mai favorabile se află la dispoziția infractorilor;

- avantajele privind creșterea eficienței acțiunii penale în cazul concentrării competențelor într-o structură unitară sunt evidente, în special prin posibilitatea de a avea o imagine de ansamblu ca efect al accesului la toate informațiile și actele infracționalității transfrontaliere; procedurile de asistență mutuală ar fi înlocuite prin practici operative;

29. Reține argumentele Comisiei Europene că preferința unor state membre pentru o structură colegială a Parchetului European, în loc de modelul organizațional propus, nu ar aduce progrese de performanță, întrucât ar fi un alt mod de organizare și nu un mod superior de organizare, în măsura în care acea structură colegială, fiind tot un organism al Uniunii nu ar fi mai puțin centralizată, adică s-ar întreprinde tot o acțiune la nivelul Uniunii; structura colegială ar reduce eficiența și ar îngreuna luarea deciziilor; nici statele membre și nici Curtea Penală Internațională nu folosesc structuri colegiale, din cauza nevoii de acțiune rapidă;

30. Recunoaște, în principiu, valabilitatea argumentelor Comisiei Europene pentru menținerea propunerii de înființare a Parchetului European, cu observațiile și recomandările făcute în cursul prezentei opinii.

Prezenta opinie este adresată președinților Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei Europene, precum și Guvernului României.

PREȘEDINTE

Valeriu Ștefan ZGONEA

