

UNIVERSITATEA „NICOLAE TITULESCU” DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT
ȘCOALA DOCTORALĂ

TEZĂ DE DOCTORAT

**DIMENSIUNEA PENALĂ A SPAȚIULUI DE JUSTIȚIE
AL UNIUNII EUROPENE**

- REZUMAT -

**Conducător de doctorat
Prof. univ. dr. Augustin Fuerea**

**Student-doctorand
Gheorghe Bocșan**

BUCUREȘTI
2020

CUPRINSUL REZUMATULUI

Acronime și abrevieri.....	3
I. Planul tezei de doctorat.....	5
II. Problematika cercetată în cadrul tezei de doctorat.....	8
III. Importanța, utilitatea și actualitatea demersului științific.....	10
IV. Obiectivele tezei de doctorat.....	11
V. Metode de cercetare folosite.....	15
VI. Delimitări conceptuale.....	20
VII. Prezentarea generală a tezei de doctorat.....	27
Bibliografie (sinteză).....	69

La elaborarea tezei de doctorat au fost avute în vedere Tratatetele UE și cele internaționale, actele juridice ale Uniunii Europene, jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, a Curții Europene a Drepturilor Omului și a instanțelor naționale, documentele oficiale ale instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene, legislația națională a statelor membre ale Uniunii Europene, dar și a unor state terțe (SUA), precum și doctrina juridică, anterioare datei de 29 iunie 2020.

ACRONIME și ABREVIERI

ACDPE	- Asociația pentru Cercetarea Dreptului Penal European;
ADR	- Alternative Dispute Resolution (metode alternative de soluționare a disputelor);
AFCOS	- Anti-Fraud Coordination Service (Serviciu de coordonare anti-fraudă);
<i>apud</i>	- după;
BVerfG	- Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală , Germania);
CAAS	- Convenția de aplicare a acquis-ului Schengen;
CCBE	- Le Conseil des barreaux européens (Consiliul Barourilor și Societăților Juridice din Europa);
CEDO	- Curtea Europeană a Drepturilor Omului;
CEDOLF	- Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;
CJUE	- Curtea de Justiție a Uniunii Europene;
COD	- procedură de codecizie;
COM	- Comisia Europeană;
Convenția PIF	- Convenția elaborată în temeiul articolului K.3. din Tratatul privind Uniunea Europeană, privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene;
CPI	- Curtea Penală Internațională;
CPT	- Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Tratatelor sau Pedepselor Inumane sau Degradante;
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;
DNA	- Direcția Națională Anticorupție;
ECA	- echipă comună de anchetă;
ECHR (CEDO)	- European Court of Human Rights (Curtea Europeană a Drepturilor Omului);
EPOC	- European Production Order Certificate (Certificatul european de producere a probelor electronice);
EPOC-PR	- European Preservation Order Certificate (Certificatul european de păstrare a probelor electronice);
EPPO	- European Public Prosecutor's Office (Parchetul European);
<i>et al.</i>	- și alții;
<i>et seq.</i>	- și următoarele;
<i>etc.</i>	- și celelalte;
EUROJUST	- Agenția Uniunii Europene pentru cooperare judiciară în materie penală;
GATT	- General Agreement on Tariffs and Trade (Acordul General pentru Tarife și Comerț);
GmbH	- Gesellschaft mit beschränkter Haftung (DE. societate cu răspundere limitată, SRL);
IBOA	- Institutions, Bodies, Offices and Agencies (Instituții, organe, oficii și agenții ale Uniunii Europene);
JAI	- Justiție și Afaceri Interne;
JO	- Jurnalul Oficial al Uniunii Europene;
JO C	- Jurnalul Oficial al Uniunii Europene – Comunicări și informări;
JO L	- Jurnalul Oficial al Uniunii Europene – Legislație;

MEA	- mandat european de arestare;
MPE	- Ministerul Public European;
NJECL	- New Journal of European Criminal Law (Noul Jurnal de Drept Penal European);
mn.	- nota noastră;
NV	- Naamloze vennootschap (neerlandeză, societate cu răspundere limitată, SRL);
OEA	- ordinul european de anchetă;
OIC	- ordinul de indisponibilizare și confiscare;
OLAF	- Oficiul european de luptă anti-fraudă;
ONU	- Organizația Națiunilor Unite;
<i>op. cit.</i>	- opera citată;
OSCE	- Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa;
OTP	- Office of the Prosecutor (Biroul Procurorului Curții Penale Internaționale);
p.	- pagina;
PAC	- Politica Agricolă Comună;
pct.	- punctul;
PED	- Procuror european delegat;
PESC	- Politica externă și de securitate comună;
PIF	- protection des intérêts financiers (protecția intereselor financiare);
Regulamentul PIF	- Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene;
SEPA	- The Single Euro Payments Area (Zona unică de plăți în Euro) ;
SLSJ	- Spațiul de libertate, securitate și justiție;
SUA	- Statele Unite ale Americii;
ș.a.m.d.	- și așa mai departe;
și urm.	- și următoarele;
TCE	- Tratatul de instituire a Comunității Europene;
TCEE	- Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene;
TFUE	- Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;
TUE	- Tratatul privind Uniunea Europeană;
TVA	- taxa pe valoarea adăugată;
UCEA	- The Uniform Criminal Extradition Act (Legea penală uniformă cu privire la extrădare, SUA);
UCLAF	- Unitatea de coordonare a luptei antifraudă;
UE	- Uniunea Europeană;
UERA	- The Uniform Extradition and Rendition Act (Legea uniformă cu privire la extrădare și predare, SUA);
v.	- versus;
WTO	- World Trade Organisation (Organizația Mondială a Comerțului).

I. PLANUL TEZEI DE DOCTORAT

Teza este structurată în 8 capitole, precedate de „Aspecte preliminare”, fiecare capitol fiind împărțit în secțiuni, puncte și subpuncte. Planul tezei de doctorat reunește, după cum urmează:

CAPITOLUL I. CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

Secțiunea I. Spațiile juridice - Spațiul de justiție al Uniunii Europene și dimensiunea sa penală

Secțiunea a II-a. Principiile și paradigmele de adoptare și aplicare a actelor juridice în materie penală

Secțiunea a III-a. Dimensiunea penală a protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene

1. Perioada 1957-1992, de la Tratatul de la Roma la cel de la Maastricht
2. Perioada 1992-2007, de la Tratatul de la Maastricht la cel de la Lisabona
3. Perioada 2007 și până în prezent, post-Lisabona

CAPITOLUL II. VALENȚELE CONCEPTULUI DE SPAȚIU

Secțiunea I. Spațiul geografic, social, politic și juridic

1. Spațiul și teritoriul – concepte geografice în dreptul internațional public
2. Spațiul social și geografia juridică
3. Spațiul juridic și spațiul de justiție

Secțiunea a II-a. Spațiul juridic ca spațiu topologic

Secțiunea a III-a. Concluzii

CAPITOLUL III. SPAȚIUL DE JUSTIȚIE AL UNIUNII EUROPENE - DIMENSIUNEA SA PENALĂ

Secțiunea I. Dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene - Spațiul de libertate, securitate și justiție

1. Spațialitatea din punct de vedere geografic și influențele sale asupra spațiului de justiție
2. Asigurarea liberului acces la justiție în Uniunea Europeană
3. Atribuirea, subsidiaritatea și proporționalitatea – principii ale spațiului de justiție al Uniunii Europene
4. Principiul efectivității
5. Îndeplinirea obiectivelor Uniunii Europene pe calea spațiului de justiție
6. Drepturile omului în spațiul de justiție al Uniunii Europene
7. Independența instanțelor judecătorești și autonomia parchetelor în statele membre ale Uniunii Europene

Secțiunea a II-a. Metodele de integrare folosite în cadrul dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene

1. Recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare
2. Stabilirea unor norme minime în materie de infracțiuni și pedepse

3. Întărirea cooperării judiciare în materie penală prin Eurojust, Europol și mecanismele *acquis-ului Schengen*

Secțiunea a III-a. Concluzii

CAPITOLUL IV. PROBLEMA INTERVENȚIEI UNIUNII EUROPENE ÎN DREPTUL PENAL AL STATELOR MEMBRE

Secțiunea I. Politica penală a Uniunii Europene

Secțiunea a II-a. Principiile armonizării dreptului penal substanțial al statelor membre ale Uniunii Europene

1. Principiul scopului legitim al incriminării
2. Principiul legalității
3. Principiul proporționalității
4. Principiul săvârșirii faptei cu vinovăție (*Nulla poena sine culpa, mens rea*)

Secțiunea a III-a. Competența de armonizare în materia dreptului penal substanțial al statelor membre ale Uniunii Europene

Secțiunea a IV-a. Paradigma structurală a actelor juridice ale Uniunii Europene de stabilire a unor norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor

Secțiunea a V-a. Concluzii

CAPITOLUL V. PRINCIPIUL RECUNOAȘTERII RECIPROCE ÎN DIMENSIUNEA PENALĂ A SPAȚIULUI DE JUSTIȚIE AL UNIUNII EUROPENE

Secțiunea I. Aspecte introductive

Secțiunea a II-a. Elemente de politică penală a Uniunii Europene în materia procedurii penale

Secțiunea a III-a. Încrederea reciprocă și reperatele jurisprudențiale ale acesteia

Secțiunea a IV-a. Paradigma structurală a actelor juridice ale Uniunii prin care se adoptă norme și se instituie proceduri care asigură aplicarea principiului recunoașterii reciproce în materie penală

1. Obiectul recunoașterii
2. Limitele recunoașterii
3. Domeniul de aplicare. Condiția dublei incriminări
4. Obiectul măsurii supuse recunoașterii
5. Autoritatea emitentă și autoritatea de executare a mandatului sau ordinului supus recunoașterii
6. Conținutul și forma mandatului sau ordinului supus recunoașterii
7. Alte condiții și garanții pentru ca mandatul sau ordinul să poată beneficia de recunoaștere reciprocă și să poată fi executat
8. Transmiterea mandatului sau ordinului supus recunoașterii
9. Recunoașterea mandatului sau ordinului emis
10. Motive de nerecunoaștere și neexecutare a mandatului sau ordinului
11. Termenele de recunoaștere/executare a mandatului sau ordinului
12. Căile de atac în contextul aplicării principiului recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare în materie penală
13. Pluralitatea de cereri de recunoaștere și executare a unei decizii judiciare penale

Secțiunea a V-a. Concluzii

CAPITOLUL VI. DREPTUL UNIUNII EUROPENE ÎN MATERIA PROTECȚIEI INTERESELOR FINANCIARE ALE ACESTEIA

Secțiunea I. Investigațiile administrative și anchetele penale

1. Dreptul administrativ și „*acuzăția penală*”
2. Abaterile, măsurile și sancțiunile administrative
3. Investigațiile administrative și rolul Oficiului European de Luptă Anti-fraudă (OLAF)

Secțiunea a II-a. Evoluția dreptului penal substanțial în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii - Directiva (UE) 2017/1371

1. Infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prevăzute în Convenția adoptată în temeiul art. K.3. din Tratatul privind Uniunea Europeană, referitor la protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (Convenția PIF) și cele trei protocoale ale acesteia
2. Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloacele dreptului penal – geneză și conținut

Secțiunea a III-a. Concluzii

CAPITOLUL VII. PARCHETUL EUROPEAN ȘI IMPLICAREA ACESTUIA ÎN DIMENSIUNEA PENALĂ A SPAȚIULUI DE JUSTIȚIE AL UNIUNII EUROPENE

Secțiunea I. Scurt istoric

1. Corpus Juris
2. Comunicarea Comisiei COM (2000) 608 „*Protecția penală a intereselor financiare ale Comunității: un Procuror European*” – prima etapă a consolidării conceptului Parchetului European
3. Cartea verde cu privire la protecția penală a intereselor financiare ale Comunității și înființarea unui Procuror European – aprofundarea problematicii instituirii și funcționării Parchetului European
4. Propunerea de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European, COM (2013) 534 și evoluția acesteia

Secțiunea a II-a. Parchetul European potrivit Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului

1. Scopul, principiile și modelul organizațional al Parchetului European
2. Independența Parchetului European
3. Legalitatea, oportunitatea și puterile discreționare ale Parchetului European
4. Regulamentul intern de procedură, orientările generale și orientările colegiului
5. Investigațiile Parchetului European - măsuri de investigație și alte măsuri procesuale

6. Investigațiile transfrontaliere și cooperarea judiciară în materie penală a Parchetului European. Principiul liberei circulații a probelor
7. Controlul jurisdicțional al actelor Parchetului European

Secțiunea a III-a. Analiză comparativă a parchetului în spațiile de justiție internaționale și supranaționale. Procurorul Curții Penale Internaționale și Parchetul European

Secțiunea a IV-a. Concluzii

CAPITOLUL VIII. CONCLUZII GENERALE ȘI PROPUNERI DE LEGE FERENDA

Secțiunea I. Concluzii generale

Secțiunea a II-a. Propuneri de lege ferenda

BIBLIOGRAFIE

II. PROBLEMA CERCETATĂ ÎN CADRUL TEZEI DE DOCTORAT

Prin prezenta teză de doctorat am analizat dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene atât din punctul de vedere al existenței și semnificației acesteia, cât și din cel al identificării, definirii, descrierii și interpretării conceptelor, principiilor, paradigmatelor și mecanismelor ce o caracterizează.

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht și cu instituirea Uniunii Europene a apărut, pentru prima dată, o competență a acesteia în domeniul cooperării judiciare în materie penală, în cadrul pilonului al treilea (justiție și afaceri interne). Tratatul de la Amsterdam a stabilit că „obiectivul Uniunii este acela de a oferi cetățenilor un nivel ridicat de protecție într-un spațiu de libertate, securitate și justiție”¹, iar Tratatul de la Lisabona a precizat că „Uniunea oferă cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în interiorul căruia este asigurată libera circulație a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum și prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen”².

Spațiul de justiție reprezintă un subspațiu al spațiului de libertate, securitate și justiție, care însă nu beneficiază de o definiție formală în Tratatate. Atât spațiul de libertate, securitate și justiție (în continuare, SLSJ), cât și spațiul de justiție al Uniunii sunt tratate în prezenta teză de doctorat atât ca arealuri geografice, cât și ca spații topologice, operându-se concomitent diferențierile, dar și suprapunerile conceptuale între spațiul juridic și spațiul de justiție.

Uniunea Europeană dispune de o ordine juridică proprie, integrată sistemului juridic al statelor membre și care se impune acestora, iar ale căror instanțe sunt obligate să o aplice³.

¹ Tratatul de la Amsterdam de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană, a Tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a altor acte conexe, adoptat la Amsterdam, la 2 octombrie 1997, intrat în vigoare la 1 mai 1999, publicat în JO C 340 din 10.11.1997, art. K.1., primul paragraf.

² Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată, publicată în JO C 326 din 26.10.2012.

³ CJUE, Hotărârea din cauza *Flaminio Costa contra ENEL*, 6/64, EU:C:1964:66, paragraful „Cu privire la obligația instanței naționale de a aplica dreptul intern”.

Ordinea juridică existentă pe un teritoriu transnațional (cel al Uniunii Europene) și aplicată de autoritățile judiciare ale statelor membre și de Curtea de Justiție a Uniunii Europene alcătuiesc spațiul de justiție al Uniunii. Dimensiunea penală a acestuia se referă la aspectele de drept penal substanțial și de procedură penală pe care ordinea juridică a Uniunii le stabilește în raport cu dreptul național al statelor membre.

O altă perspectivă, avută în vedere în cadrul cercetării, este cea referitoare la existența sau inexistența unui drept penal al Uniunii Europene (sau drept european penal), *latissimo sensu*, conținând atât dreptul penal material, cât și dreptul procesual penal ale statelor membre, rezultat din intervenția operată la nivelul sistemelor de drept naționale prin actele juridice ale Uniunii. Din studiile pe care le-am efectuat a rezultat că nu se poate stabili, de o manieră riguros științifică, existența unui drept penal al Uniunii Europene, cu toate că noțiunea este, tot mai frecvent, folosită⁴. Opinăm că utilizarea acestui concept reprezintă, mai degrabă, rezultatul unei abstractizări a noțiunii de dimensiune penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene, operată de o manieră sintetică. Această idee apare deseori, pe parcursul tezei, cu ocazia analizei detaliate a competenței Uniunii de reglementare în materie penală, strict limitată la adoptarea de norme minime cu privire la infracțiuni și pedepse și la facilitarea aplicării principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și deciziilor judiciare penale, în condițiile stabilite prin Tratat.

În prezent, reglementările de drept penal material și procesual din actele juridice ale Uniunii nu reprezintă altceva decât o formă minimală, care prefigurează o secvență limitată din dreptul național al statelor membre. Aceasta cuprinde mai multe principii și norme juridice dintre care majoritatea se integrează sistemului juridic al fiecărui stat membru în parte, pe calea transunerii deciziilor-cadru și a directivelor, în timp ce, o minoritate reprezintă norme de directă aplicare (regulamentele⁵, foarte rare în această materie). Considerăm, așadar, că statele membre dispun de o marjă largă de apreciere în procesul de integrare a acestor norme în dreptul intern.

⁴ Conceptul „*drept european penal*” este folosit, de exemplu, de: **Kai Ambos**, *European Criminal Law*, Cambridge University Press, 2018; **Ester Herlin-Karnell**, *The Constitutional Dimension of European Criminal Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2012; **André Klip**, *European Criminal Law. An integrative Approach*, 3rd edition, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2016; **Gert Vermeulen** (Ed.), *Essential Texts on International and European Criminal Law*, 9th Revised Edition, Maklu, 2017. Cel de „*drept penal al Uniunii Europene*” este utilizat, de exemplu, de: **Chloé Brière**, **Anne Weyembergh**, Editors, *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2018; **Paul Craig**, **Gráinne de Búrca**, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, Editura Hamangiu, București, 2017, p. 1087; **Geneviève Giudicelli-Delage**, **Christine Lazerges**, *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, Société de législation comparée, Unité mixte de recherche de droit comparé de Paris (Université de Paris I / CNRS UMR 8103), 2012; **Valsamis Mitsilegas**, *EU Criminal Law after Lisbon. Rights, Trust and Transformation of Justice in Europe*, Hart Studies in European Criminal Law, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2016. Alți autori folosesc doar trimiterea la cooperarea judiciară în materie penală. Printre aceștia se numără: **Marc Blanquet**, *Droit général de l'Union Européenne*, 11e édition, Sirey, Édition Dalloz, Paris, 2018, p. 887; **Marianne Dony**, *Droit de l'Union Européenne*, Septième édition revue et augmentée, Édition de L'Université de Bruxelles, 2018, p. 476; **Augustin Fuerea**, *Manualul Uniunii Europene*, ediția a VI-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 336 și urm. Un alt autor prestigios se referă doar la conceptul simplu de „*drept penal*”, chiar și în contextul Uniunii Europene: **Steve Peers**, *EU Justice and Home Affairs Law, Volume II: EU Criminal Law, Policing and Civil Law*, Fourth Edition, Oxford University Press, 2016, p. 57, 161.

⁵ De exemplu, Regulamentul (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al Consiliului privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și confiscare, publicat în JO L 303 din 28.11.2018; Regulamentul (UE) 2017/1939 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO), publicat în JO L 283 din 31.10.2017.

Spațiul de justiție al Uniunii Europene, în dimensiunea sa penală, este preponderent național, cu excepția notabilă a Parchetului European, parte componentă a acestui spațiu, organ al Uniunii, constituit pe baza unei cooperări consolidate între 22 de state membre. Instituirea Parchetului European reprezintă, în mod cert, o veritabilă schimbare de paradigmă, de la cea a cooperării judiciare în materie penală, fundamentată pe un model de integrare orizontal a acesteia, la constituirea unei autorități judiciare a Uniunii având competență de anchetă penală și trimitere în judecată a persoanelor acuzate că au săvârșit infracțiuni contra intereselor financiare ale Uniunii Europene. Considerăm Parchetul European ca reprezentând un prim pas, esențial, către un grad de integrare mult mai amplu a spațiului de justiție al Uniunii, în dimensiunea sa penală. Acesta este și motivul pentru care, în teza de doctorat, am alocat un spațiu considerabil și am acordat o importanță deosebită problemei combaterii fraudelor contra intereselor financiare ale Uniunii și înființării Parchetului European.

III. IMPORTANȚA, UTILITATEA ȘI ACTUALITATEA DEMERSULUI ȘTIINȚIFIC

Dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene reprezintă o temă importantă aparținând dreptului Uniunii, atât prin apariția sa târzie din perspectiva unei reglementări coerente (Tratatul de la Lisabona, 2007), cât și, mai ales, prin actualitatea și viitorul domeniului.

Considerăm că, în această etapă, Uniunea Europeană se găsește, din punctul de vedere al contextului enunțat, în căutarea unui punct de echilibru între apărarea pe calea dreptului penal a propriilor sale interese, dar și a celor ale statelor membre. De-a lungul istoriei, scurte și recente, a domeniului studiat, competența Uniunii în materie de adoptare a actelor juridice în materie a pornit de la regula unanimității (specifică pilonului al treilea al Uniunii, justiție și afaceri interne) și a ajuns la procedura legislativă ordinară (cu excepția Parchetului European). Post-Lisabona, tradițiile juridice și valorile fundamentale ale sistemelor de justiție penală ale statelor membre reprezintă limite ale dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii, beneficiind de o protecție specifică, atât substanțială, cât și procesuală. Un exemplu relevant în acest sens îl constituie așa-numita „*frână de urgență*” și posibilitatea cooperărilor consolidate, în contextul art. 82 alin. (3), art. 83 alin. (3) și art. 86 alin. (1) TFUE.

Coerența dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene este generată, însă, de conformarea sistemelor juridice ale statelor membre cu valorile Uniunii, prevăzute de art. 2 TUE: demnitatea umană, libertatea, democrația, statul de drept și respectarea drepturilor omului, inclusiv a persoanelor care aparțin minorităților.

Dreptul penal este cel dintâi și, probabil, cel mai important instrument de garantare și aplicare a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, sub condiția *sine qua non* de a satisface, la rândul său, standardele respectării acestora. Dimensiunea penală este, prin urmare, o axă de echilibru pe care dreptul Uniunii o stabilește între vocația securitară și cea umană a SLSJ, între valorile identitare care legitimează scopul incriminărilor și al pedepselor în dreptul penal al statelor membre și latura utilitară, reprezentată de necesitatea asigurării caracterului efectiv al politicilor Uniunii.

Paradigma constructivă a spațiului de justiție al Uniunii Europene, în dimensiunea sa penală, consacră drept temei principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a

deciziilor judiciare. Pentru ca acesta să opereze în condiții optime este necesară armonizarea prin norme minime a unor elemente ale procedurii penale a statelor membre, identificate flexibil la art. 82 alin. (2) TFUE. Printre acestea se regăsesc drepturile victimelor criminalității și drepturile persoanelor în procedura penală, adică vocația umană a dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii, la care ne-am referit anterior. Vocația securitară este realizată, în principal, de armonizarea prin norme minime a definerii infracțiunilor și sancțiunilor, prevăzută la art. 83 alin. (1) TFUE, iar cea utilitară, de apropierea actelor cu putere de lege ale statelor membre, în materie penală, indispensabilă pentru punerea în aplicare eficientă a unei politici a Uniunii într-un domeniu care a făcut, anterior, obiectul unor măsuri de armonizare, prevăzută la art. 83 alin. (2) TFUE.

Teza de doctorat se constituie într-o radiografie amănunțită a subiectului tratat, pe baza informațiilor deținute până la data de 29 iunie 2020, văzută dintr-o perspectivă istorică și cu o proiecție în viitor, prin urmărirea tendințelor actuale existente în materie.

Finalitatea urmărită prin demersul nostru se concretizează într-o reflecție aprofundată asupra rolului dreptului penal și al procedurii penale în ansamblul ordinii juridice a Uniunii Europene, dar și a echilibrului dintre interesele comune ale statelor membre și interesele lor individuale, ca obiect al protecției prin mijloacele dreptului penal.

În viziunea proiectivă a dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, am identificat și unele aspecte critice ale temei cercetate, de la cele aparținând dreptului general al Uniunii și până la detaliile și nuanțele unor acte juridice adoptate în domeniul investigat, motiv pentru care am formulat numeroase propuneri *de lege ferenda*.

Considerăm că, prin perspectivele pe care le deschide către o înțelegere aprofundată a dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, teza prezintă o utilitate aparte pentru profesioniștii dreptului penal, în special pentru cei care își desfășoară activitatea nemijlocit în domeniu: judecători, procurori, avocați, experți naționali și ai Uniunii Europene, personal de specialitate juridică din cadrul direcțiilor/departamentelor de elaborare a actelor normative aparținând ministerelor justiției din statele membre, parlamentelor și guvernelor acestora, din perspectiva identificării, definirii, interpretării și aplicării corecte și complete a conceptelor, normelor, principiilor, paradigmatelor și mecanismelor prin care dreptul Uniunii Europene produce efecte atât în ordinea juridică a statelor membre, cât și, tot mai mult, în ordinea juridică a Uniunii, ca subiect de drept internațional, cu personalitate juridică distinctă de cea a statelor membre⁶.

Delimitările conceptuale și doctrinare operate, însoțite de comentarii ample bazate pe o bogată jurisprudență relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, dar și a Curții Europene a Drepturilor Omului, favorizează accesul la o comprehensiune superioară a unei tematici sofisticate și subtile, constituind un adevărat ghid în materie, pentru teoreticieni și practicieni, deopotrivă.

IV. OBIECTIVELE TEZEI DE DOCTORAT

O preocupare majoră pe care am avut-o, în cadrul elaborării tezei de doctorat, a constat în identificarea, definirea și prezentarea conceptelor, principiilor, paradigmatelor și mecanismelor specifice dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene.

⁶ **Augustin Fuerea**, *Dreptul Uniunii Europene – principii, acțiuni, libertăți*, Universul Juridic, București, 2016, p. 19-22.

1. Identificarea și definirea conceptelor

În acest context, am identificat și definit conceptele de spațiu geografic, social, politic și juridic, raportul dintre spațiu și teritoriu și cel dintre spațiul juridic și spațiul de justiție. Am analizat noțiunea de spațiu de justiție al Uniunii Europene inclusiv dintr-o perspectivă topologică, definind distanțele între componentele spațiului, cu relevanță directă din punctul de vedere al analizei apropierea normelor de drept penal substanțial ale statelor membre. Am abordat legătura dintre spațiul de justiție al Uniunii Europene, în dimensiunea sa penală, și spațiul de libertate, securitate și justiție al acesteia, urmărind aspectele teritoriale ale spațialității juridice, SLSJ din perspectiva competenței partajate între Uniune și statele membre, spațiul de justiție ca modalitate de realizare a obiectivelor Uniunii, garantarea și respectarea drepturilor fundamentale, independența justiției și autonomia parchetelor.

2. Prezentarea principiilor dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene

Din acest punct de vedere, am identificat și analizat conținutul principiilor dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, clasificându-le în trei categorii nedisjuncte și anume: principiile derivate din dreptul Uniunii Europene, cele specifice dreptului penal și cele caracteristice procedurii penale.

În prima categorie am tratat principiul subsidiarității, corelativ cu cel al proporționalității, principiul recunoașterii reciproce, cel al încrederii reciproce, principiul caracterului efectiv, disuasiv, proporțional și *ultima ratio* al dreptului penal, precum și principiul cooperării judiciare directe în materie penală în Uniunea Europeană.

Ca principii specifice dreptului penal substanțial am considerat că sunt următoarele: principiul scopului legitim al incriminării și pedepsei, principiul legalității (din perspectiva legalității incriminărilor și a pedepselor, a certitudinii și previzibilității normelor penale, *lex certa* și din cea a neretroactivității legii penale/retroactivității legii penale mai favorabile, *lex praevia/lex mitior*), principiul proporționalității infracțiunilor și pedepselor și principiul săvârșirii faptei cu vinovăție (*nulla poena sine culpa*).

Din categoria principiilor procesual-penale ce se regăsesc în dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii, am apreciat că fac parte: principiul legalității procesuale, principiile de determinare a jurisdicției, cel al recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, al asimilării, al încrederii reciproce, *ne bis in idem*, principiul respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale în activitatea judiciară penală, principiul proporționalității din perspectiva raportului dintre o măsură procesuală invazivă, limitativă de drepturi și scopul legitim al acesteia și principiul controlului judiciar asupra actelor de procedură.

3. Definirea și delimitarea competențelor Uniunii de a adopta acte juridice aparținând dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene

Competența explicită autonomă și, respectiv, cea accesorie, de stabilire a normelor minime cu privire la definirea infracțiunilor și sancțiunilor, cercetarea existenței sau inexistenței, post-

Lisabona, a competenței implicite⁷ (reziduale⁸) a Uniunii, care a fost stabilită pe cale jurisprudențială, de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în cadru pilonului I (comunitar) de la Maastricht, au fost tot atâtea preocupări materializate în teză. Am conchis în sensul că, prin intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, competența implicită (reziduală) a Uniunii de a stabili norme minime în materie de infracțiuni și pedepse a fost absorbită integral de competența explicită accesorie, prevăzută de art. 83 alin. (2) TFUE.

4. Identificarea și descrierea paradigmatelor actelor juridice ale Uniunii privind adoptarea normelor minime în materie de definire a infracțiunilor și pedepselor

În scopul identificării și exemplificării paradigmei constructive a actelor juridice de stabilire a normelor minime în materie de drept penal substanțial am avut în vedere un număr important de decizii-cadru adoptate anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona și directive, ulterioare acestui moment. Domeniile infracționale prioritare pe care le-am vizat se încadrează atât în tipologia autonomă prevăzută de art. 83 alin. (1) TFUE (terorismul, traficul de persoane și exploatarea sexuală a femeilor și copiilor, traficul ilicit de droguri, corupția, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică și cea organizată), cât și în tipologia auxiliară, utilitară, prevăzută de art. 83 alin. (2) TFUE (abuzul de piață și infracțiunile contra intereselor financiare ale Uniunii Europene).

În afara acestor domenii infracționale, ce se găsesc reglementate și post-Lisabona, am mai avut în vedere și normele minime referitoare la infracțiunile prevăzute în decizii-cadru, în materii care nu mai permit o armonizare de tip autonom (ci doar una auxiliară, acolo unde condițiile acesteia sunt îndeplinite). Este vorba despre normele minime privind definirea infracțiunilor și sancțiunilor prevăzute în Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008 privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal⁹, domeniu infracțional absent din lista de tipologii infracționale care permit armonizarea autonomă prin norme minime, în pofida faptului că protecția drepturilor persoanelor ce aparțin minorităților este o valoare a Uniunii Europene, iar nediscriminarea și toleranța trebuie să caracterizeze societatea europeană, în viziunea art. 2 TUE.

Prin urmare, propunem, încă din această etapă, *de lege ferenda*, modificarea art. 83 alin. (2) TFUE, în sensul includerii pe lista „*euroinfracțiunilor*” a rasismului, antisemitismului, xenofobiei, discriminării, incitării la ură și a discursului instigator la ură, bazate pe apartenența la o minoritate națională, origine etnică sau socială, culoare, religie, orientare sexuală și dizabilitate. Am avut în vedere, în această enumerare, acele caracteristici identitare ale persoanei care nu pot fi schimbate prin voința acesteia.

Alte acte juridice întrebuițate în analiza paradigmei structurale sunt Directiva 2008/99/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal¹⁰ și Decizia-cadru 2005/667/JAI a Comisiei din 12 iulie 2005 de consolidare a cadrului penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave¹¹. Nici

⁷ Perrine Simon, *La compétence d'incrimination de l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne, Édition Bruylant, Bruxelles, 2019, p. 169 și urm.

⁸ André Klip, *European Criminal Law. An integrative Approach*, op. cit., p. 185.

⁹ Publicată în JO L 328, din 6.12.2008.

¹⁰ Publicată în JO L 328 din 6.12.2008.

¹¹ Publicată în JO L 255 din 30.9.2005.

infracțiunile împotriva mediului înconjurător și favorizante ale schimbărilor climatice nu fac parte din lista prevăzută la art. 83 alin. (1) TFUE, care permite armonizarea autonomă. Directiva menționată a fost adoptată în temeiul competenței implicite (reziduale) a Uniunii de armonizare a infracțiunilor și pedepselor, care, post-Lisabona, a dispărut.

5. Identificarea și descrierea paradigmei constructive din actele juridice ale Uniunii privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce

Cu toate că am ținut cont de ansamblul acestor acte juridice, am analizat paradigma identificată din perspectiva a trei mecanisme juridice esențiale întemeiate pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare: mandatul european de arestare¹², ordinul european de anchetă¹³ și ordinul de indisponibilizare și confiscare¹⁴.

6. Identificarea și prezentarea elementelor și surselor politicii penale a Uniunii Europene

Cu toate că nu susținem conceptul de drept penal al Uniunii Europene, considerăm că Uniunea își are propria politică penală, atât în domeniul substanțial, cât și în cel procesual. Teza de doctorat abordează problema politicii penale a Uniunii dintr-o perspectivă practică, bazată pe concluziile Consiliilor Europene, programele Uniunii de implementare a acestora, comunicările Comisiei referitoare la măsurile ce trebuie luate pentru realizarea concretă a acestei politici și alte acte având caracter programatic, dar și dintr-o perspectivă academică, reprezentată, în principal, de Manifestul pentru Politica Penală Europeană (*Manifesto I*)¹⁵, publicat în anul 2009 de un grup de reprezentanți prestigioși ai mediului universitar european, revizuit și completat în anul 2011 și de Manifestul pentru o Procedură Penală Europeană (*Manifesto II*)¹⁶, publicat în anul 2013, de asemenea, de același grup de profesori universitari (cu unele excepții).

7. Definirea și prezentarea dimensiunii penale a mecanismelor protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene și a Parchetului European

Acest obiectiv al tezei de doctorat este deosebit de important pentru că dreptul penal destinat protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene reprezintă o formă *sui generis* de drept penal național, care are ca scop legitim al incriminării și pedepsei protecția unor interese

¹² Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre, publicată în JO L 190 din 18.7.2002.

¹³ Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală, publicată în JO L 130 din 1.5.2014.

¹⁴ Regulamentul (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al Consiliului, precizat.

¹⁵ **Petter Asp, Nikolaos Bitzilekis, Sergiu Bogdan, Thoman Elholm, Luigi Foffani, Dan Frände, Helmut Fuchs, Maria Kaiafa-Gbandi, Jocelyne Leblois-Happe, Adam Nieto-Martín, Cornelius Prittwitz, Helmut Satzger, Elisavet Symenidou-Kastanidou, Ingeborg Zerbos**, *European Criminal Policy Initiative, Manifest for a European Criminal Policy*, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik no. 12/2009.

¹⁶ **Petter Asp, Nikolaos Bitzilekis, Sergiu Bogdan, Thoman Elholm, Luigi Foffani, Dan Frände, Helmut Fuchs, Maria Kaiafa-Gbandi, Jocelyne Leblois-Happe, Adam Nieto-Martín, Cornelius Prittwitz, Helmut Satzger, Elisavet Symenidou-Kastanidou, Ingeborg Zerbos, Frank Zimmermann**, *European Criminal Policy Initiative, A Manifesto on European Criminal Procedure Law*, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik no. 11/2013.

supranaționale, indigenizate prin caracterul autonom al ordinii juridice a Uniunii. Pe de altă parte, am început cercetarea doctorală tocmai în momentul unor dezbateri intense determinate, în Uniune și în statele membre, de finalizarea Directivei PIF¹⁷ și de adoptarea, pe calea cooperării consolidate, a Regulamentului EPPO¹⁸.

Am analizat și prezentat întregul domeniu al protecției penale a intereselor financiare ale Uniunii, incluzând și problematica Parchetului European, în evoluția istorică a ideilor, inițiativelor, actelor juridice, doctrinei și jurisprudenței CJUE, cu lansarea unor ipoteze privind funcționarea Parchetului European, care la data încheierii cercetării doctorale prezenta numeroase necunoscute, în special din cauza inexistenței normelor interne de procedură ale acestuia, având o importanță teoretică și practică deosebită, în viziunea Regulamentului EPPO.

V. METODELE DE CERCETARE FOLOSITE

În activitatea de cercetare științifică dedicată elaborării tezei de doctorat am folosit o pluralitate de metode aflate în raporturi de complementaritate, metode care ne-au permis o abordare holistică a problematicii.

1. **Metoda istorică**, ca ansamblu de mijloace gnoseologice dedicate cercetării conceptelor, principiilor, paradigmelor și mecanismelor juridice din perspectiva succesiunii lor în timp, mi-a permis să plasez corect dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene în evoluție, de la momentul apariției celor dintâi elemente precursore ale acesteia (prin Tratatul de la Maastricht), la cel al formalizării SLSJ (prin Tratatul de la Amsterdam), la proclamarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (Consiliul European de la Nisa, 7-10 decembrie 2000) și până la reglementările actuale (dezvoltate odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona).

Politica relevantă a Uniunii Europene (inclusiv politica penală) a fost urmărită și dintr-o perspectivă istorică, momentele cele mai importante fiind marcate de:

- Consiliul European de la Bruxelles, 5-6 decembrie 1977 – discursul istoric al Președintelui Republicii Franceze, domnul Valéry Giscard d'Estaing, din 6 decembrie 1977, referitor la necesitatea creării „*spațiului judiciar european*”;
- Consiliul European de la Viena, 11-12 decembrie 1998 – „*Strategia de la Viena pentru Europa*” - punerea în aplicare a Planului de acțiune pentru un spațiu de libertate, securitate și justiție; ameliorarea accesului cetățenilor europeni la justiție¹⁹;
- Consiliul European de la Tampere, 15-16 octombrie 1999 – „*Către o Uniune a libertății, securității și justiției: jaloanele de la Tampere*”; documentul a stabilit principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare ca „*piatra de temelie a cooperării judiciare atât în materie civilă, cât și penală, în Uniune*”²⁰ și a enunțat principiul mandatului european de arestare²¹;

¹⁷ 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 L 198 din 28.7.2017.

¹⁸ Regulamentul (UE) 2017/1939, precitat.

¹⁹ Concluziile Consiliului European de la Viena, 11-12 decembrie 1998, capitolul X.

²⁰ Concluziile Consiliului European de la Tampere, 15-16 octombrie 1999, secțiunea B („*Un veritabil spațiu european de justiție*”), subsecțiunea VI („*Recunoașterea reciprocă a deciziilor judiciare*”), §. 33.

²¹ *Ibidem*, §. 35.

- Consiliul European de la Bruxelles, 4-5 noiembrie 2004 - Programul de la Haga „*Întărirea libertății, securității și a justiției în Uniunea Europeană*”²² – întărirea justiției, în special prin creșterea gradului de încredere reciprocă, cooperare judiciară în materie penală, cooperare polițienească și operațională, întărirea rolului Eurojust și Europol, recunoașterea reciprocă și apropierea actelor cu putere de lege prin norme minime²³;
- Consiliul European de la Bruxelles, 10-11 decembrie 2009, Programul de la Stockholm „*O Europă deschisă și sigură care servește și protejează cetățenii*”²⁴ – cel mai ambițios și amănunțit program al Uniunii în materia spațiului de justiție.

De asemenea, am urmărit, în cuprinsul tezei, mai multe etape istorice importante în domeniul instituirii Parchetului European, de la apariția ideii și până la adoptarea Regulamentului (UE) 2017/1939, după cum urmează:

- Studiul „*Corpus Juris. Dispoziții penale privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene*”, 2000²⁵;
- Comunicarea Comisiei COM (2000) 608, „*Protecția penală a intereselor financiare ale Comunității: un Procuror European*”;
- Cartea verde cu privire la protecția penală a intereselor financiare ale Comunității și înființarea unui Procuror European din 11 decembrie 2001.

2. **Metoda geografică**, având incidență juridică – bazată pe geografia juridică și pe analiza spațiului de justiție ca un subspațiu al SLSJ, aflat în relație directă cu teritoriul. Am folosit această metodă pentru analiza „*geometriei variabile*” (potrivit unor autori)²⁶ sau a „*geografiei variabile*” (potrivit altor autori)²⁷ a spațiului de justiție, din punctul de vedere al flexibilității teritoriale a acestuia, ținând seama de particularitățile regimului juridic aplicabil în materie Regatului Danemarcei, Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Republicii Irlanda. Chiar dacă înainte de finalizarea prezentei teze Regatul Unit a încetat să mai fie un stat membru al Uniunii Europene (la 31 ianuarie 2020), regimul juridic de „*opt-out/opt-in*” de care beneficia acesta în raport cu SLSJ a fost analizat în teză datorită ingeniozității soluțiilor identificate, în special ca urmare a necesității păstrării unei tradiții constituționale și juridice prestigioase și îndelungate (mai mult de 800 de ani).

²² Publicat în JO C 53 din 3.3.2005.

²³ *Ibidem*, paragraful III.3.

²⁴ Publicat în JO C 115 din 4.5.2010.

²⁵ Asociația Română de Cercetare a Dreptului Comunitar, *Corpus Juris . Dispoziții penale privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene*, ediție bilingvă română/franceză, Editura Efemerida, București, 2000. Studiul *Corpus Juris* a fost elaborat la solicitarea Parlamentului European de către un grup de profesori universitari condus de **Mireille Delmas-Marty**, de la Universitatea Panthéon-Sorbonne și din care au făcut parte profesorii universitari: **John A. E. Vervaele, Enrique Bacigalupo, Giovanni Grasso, Klaus Tiedemann, Niels Jareborg, Dyonysios Spinelis, Cristine van der Wyngaert** și **John R. Spencer** – în continuare, citările care fac referire la această operă vor fi marcate prin denumirea *Corpus Juris*.

²⁶ **André Klip**, *European Criminal Law. An integrative Approach*, op. cit., p. 61; **Valsamis Mitsilegas**, *EU Criminal Law, Modern Studies in Criminal Law*, Hart Publishing Ltd., Oxford and Portland, Oregon, 2009, p. 4.

²⁷ **Marie Garcia, Simon Labayle, Clémentine Mazile, Marjolaine Roccati**, coordonateurs, *L'Espace de liberté, sécurité et justice: un droit à géographie variable?*, în cadrul sesiunii doctorale organizate la Lyon, 14-15 iunie 2012 de către Réseau universitaire européen dédié à l'étude de l'Espace de liberté, sécurité et justice, intitulate: „*La fragmentation de l'Espace de liberté, sécurité et justice: questions de géographie et de géométrie*”, online la adresa <http://www.gdr-elsj.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP2-GDR-ELSJ-Atelier-ELSJ-Lyon-juin-2012-version-finale.pdf>, accesată ultima dată la 10 august 2019.

3. **Metoda matematică** – am folosit în teză modelarea matematică a mai multor principii și fenomene juridice specifice spațiului de justiție al Uniunii Europene în dimensiunea sa penală, ca urmare a interpretării acestui spațiu în sens topologic, presupunând o mulțime asupra căreia a fost instituită o ordine. Astfel, am folosit „*distanța chi-pătrat*” pentru a măsura distanța de armonizare dintre actele legislative interne ale statelor membre de transpunere a deciziilor-cadru și a directivelor de stabilire a normelor minime pentru definirea infracțiunilor și sancțiunilor față de aceste acte juridice ale Uniunii, precum și pentru evaluarea gravității unei infracțiuni, prin agregarea mai multor criterii distincte, în vederea aplicării principiului proporționalității infracțiunilor și pedepselor.

4. **Metoda sistematică și teleologică** – este proiecția în planul cercetării științifice juridice a ceea ce CJUE a stabilit ca metodologie de interpretare a dreptului Uniunii Europene în cauza *Cilfit*: „*Fiecare dispoziție de drept comunitar trebuie plasată în contextul său și interpretată în lumina ansamblului dispozițiilor acestui drept, a finalităților și a stării evoluției sale la data la care trebuie aplicată*”²⁸. O exprimare similară apare și în hotărârea Curții de la Luxemburg din cauza *Rosselle*²⁹: „*în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție*”.

Metoda sistematică presupune analiza documentației ce a stat la baza cercetării de o manieră holistică, ținând seama de principiile identificate și, înainte de toate, de ierarhia normelor de drept. Am avut în vedere, în acest context, principiul supremației de care se bucură dreptul Uniunii în ordinea juridică a fiecărui stat membru, libertățile de circulație ale Uniunii, ca principii constituționale, necesitatea respectării valorilor prevăzute de art. 2 TUE și, respectiv, raporturile dintre ordinea juridică a Uniunii și cea de drept internațional public.

Metoda sistematică asigură, de asemenea, coerența rezultatelor cercetării științifice, coordonarea acestora și, alături de metoda logică, lipsa contradicțiilor.

Metoda teleologică presupune valorificarea și interpretarea materialului studiat în procesul de cercetare din perspectiva unor scopuri propuse. Mai mult, în domeniul juridic, metoda teleologică impune definirea fiecărui concept, enunțarea principiilor, stabilirea paradigmelor și construcția silogismelor în funcție de scopul acestora. Ideea este sintetizată, parțial, și de un adagiu latin din materia interpretării actelor juridice: *actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*. Metoda teleologică justifică principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, instituirea unui sistem simplificat de extradare care să permită predarea persoanelor căutate de justiția altor state membre ale Uniunii, în scopul desfășurării anchetei penale, al judecării cauzei sau al executării pedepselor (mandatul european de arestare), regrouparea quasi-integrală a cooperării judiciare în interiorul Uniunii Europene în forma ordinului european de anchetă, recuperarea la nivelul Uniunii a instrumentelor și produselor infracțiunilor pe calea ordinului de indisponibilizare și confiscare ș.a.

5. **Metoda etiologică** – presupune cercetarea problematicii din punctul de vedere al cauzelor economice, sociale, politice, istorice și pur-juridice a conceptelor, principiilor,

²⁸ CJUE, Hotărârea din 6 octombrie 1982, *Srl Cilfit și Lanificio di Gavardo SpA împotriva Ministerului Sănătății*, 283/81, EU:C:1982:335, punctul 20.

²⁹ CJUE, Hotărârea din 21 mai 2015, *Charlotte Rosselle împotriva Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), Union nationale des mutualités libres (UNM)*, C-65/14, EU:C:2015:339, punctul 43.

paradigmelor și fenomenelor circumscrise studiului. Considerăm că, o altă abordare posibilă, ar fi constat în gruparea metodei etiologice cu cea teleologică pentru că, procedând astfel, am fi putut pune în evidență mai bine relația cauză-efect. Totuși, am structurat metodele astfel pentru a observa paralelismul dintre modalitatea de interpretare a dreptului Uniunii Europene, pusă în evidență de hotărârea CJUE din cauza *Cilfit*, cu metodologia cercetării științifice în domeniu. Am folosit metoda etiologică în contextul principiului înfăptuirii justiției cât mai aproape de cetățenii Uniunii, acest principiu constituind un răspuns adecvat unor cauze economice și sociale (lipsa mijloacelor financiare și operaționale pentru administrarea justiției la distanță, dar și valoarea socială a actului de justiție). Regimul juridic aparte de care se bucură Danemarca și Republica Irlanda în relația cu SLSJ și cel special, creat pentru Regatul Unit, în perioada în care a făcut parte din Uniunea Europeană, nu sunt doar o expresie a geografiei juridice, ci provin din cauze istorice și identitare, având și o valență etiologică.

6. Metoda antropologică – aflată în strânsă legătură cu cea istorică, această metodă se referă la înțelegerea obiectului cercetării și a rezultatelor acesteia din perspectiva omului, a comunităților umane, inclusiv a statului, ca expresie identitară a apartenenței la colectivitate. Antropologia culturală, socială și juridică au o importanță bine definită în cercetarea spațiului de justiție al Uniunii Europene. Relevante, cu titlu de exemplu, în acest sens, sunt prevederile Tratatelor care prezervă, în materia SLSJ, identitatea diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre (art. 67 alin. (1) TFUE). De asemenea, „*frâna de urgență*” pe care o pot acționa statele membre în Consiliu pentru a suspenda procedura de adoptare a directivelor de armonizare a dreptului penal substanțial sau a procedurii penale, în conformitate cu prevederile art. 83 alin. (3) și, respectiv, art. 82 alin. (3) TFUE, este concepută pentru a proteja aspectele fundamentale ale sistemelor naționale de justiție penală. Acestea au un conținut identitar puternic și sunt, în mare măsură, expresia antropologiei juridice.

Conceptele antropologice (cum sunt: individualismul față de colectivism, toleranța și integrarea față de intoleranță și segregare, rasismul, xenofobia, discriminarea, constrângerea, metodele alternative de soluționare a disputelor ș.a.m.d.) se reflectă în criminologie, iar din aceasta în dreptul penal.

7. Metoda logică – presupune folosirea de raționamente corecte, deductive, inductive, prin reducere la absurd (*per a contrario*), respectarea regulilor de logică formală, identificarea greșelilor de silogism prezente, în unele cazuri, în doctrină și jurisprudență (de exemplu, deducerea principiului *nulla poena sine culpa* din principiul prezumției de nevinovăție) și asigurarea suportului logic al traducerilor.

8. Metoda lingvistică – constă în căutarea sensurilor reale ale unui text prin folosirea intensivă a gramaticii și lexicului limbii în care acesta este redactat, prin explorarea limbajului denotativ, iar uneori, și a celui conotativ, înțelegerea eventualelor metafore folosite și crearea de noi termeni: „*frâna de urgență*”³⁰, „*pseudo-veto*”³¹, „*piatra de temelie a cooperării*”

³⁰ Paul Craig, Gráinne de Búrca, *op. cit.*, p. 1108.

³¹ Steve Peers, *op. cit.*, p. 34.

*judiciare*³², „*crimigrare*”³³, „*clauza de necontaminare*”³⁴, „*clauza pasarelă*”³⁵, „*doctrina acte claire*”³⁶, „*comitologie*”³⁷, „*geometrie variabilă*”³⁸ etc.

Nu de puține ori am constatat că variantele lingvistice diferite ale Tratatelor și actelor juridice ale Uniunii prezintă diferențe, uneori importante, care pot schimba, de o manieră semnificativă, sensurile textului. În aceste situații, am procedat la o analiză comparativă a unei pluralități de variante lingvistice, în principal cele în: engleză, franceză, germană, italiană, portugheză, română și spaniolă. Am comparat apoi sensul textului în diferite limbi aplicând metoda logică, sistematică și teleologică pentru a selecta înțelesul cel mai apropiat de realitate. În cadrul acestui demers, am identificat și greșeli de traducere, care ar necesita aplicarea procedurii de *corrigendum*.

Și această metodă își are susținerea în hotărârea CJUE din cauza *Cilfit*³⁹, în materia interpretării dreptului Uniunii Europene.

9. Metoda comparativă – specifică dreptului comparat⁴⁰, permite stabilirea de asemănări și deosebiri, principii și paradigme comune, dar și reprezentări și raționamente diferite, între sisteme de drept și ordini juridice diferite. Am folosit această metodă în cercetarea raporturilor dintre ordinea juridică a Uniunii și cea de drept internațional public ori cea internă, a statelor membre, precum și în compararea unor elemente ale sistemelor de drept ale statelor membre și ale unor state terțe (SUA, cu ocazia analizării prin metoda dreptului comparat, a principiului încrederii reciproce⁴¹ și a mandatului european de arestare⁴²). Un rol deosebit l-a avut, în acest context, și analiza de drept comparat a unor dispoziții din Tratatul și actele juridice ale Uniunii cu cele ale unor convenții internaționale globale sau regionale, în special cele din cadrul ONU și Consiliului Europei.

De asemenea, în cercetarea interacțiunii dintre ordinea juridică a Uniunii Europene și dreptul național al statelor membre am avut în vedere Constituția fiecăruia, codurile penale și de procedură penală, unele legi penale speciale și practica judiciară internă.

În finalul tezei, Parchetul European (EPPO) a fost comparat cu Biroul Procurorului Curții Penale Internaționale (OTP), cel dintâi reprezentând paradigma parchetului transnațional, iar cel de-al doilea cea a parchetului internațional.

10. Metoda filosofică – presupune interpretarea fundamentată pe doctrine aparținând filosofiei și teoriei generale a dreptului. Am folosit această metodă în căutarea justificărilor filosofice și doctrinare ale conceptelor, principiilor și paradigmatelor identificate, considerând că

³² Concluziile Consiliului European de la Tampere, *precitate*, §. 33.

³³ **John A.E. Vervaele**, *European criminal justice in the European and global context*, New Journal of European Criminal Law, volume 10/2019/01, Sage Publishing, p. 11 – „*crimmigration*”.

³⁴ **Paul Craig, Gráinne de Búrca**, *op. cit.*, p. 388.

³⁵ **Augustin Fuerea**, *Manualul Uniunii Europene*, *op. cit.*, p. 325.

³⁶ **Paul Craig, Gráinne de Búrca**, *op. cit.*, p. 537; CJUE, Hotărârea din cauza *Cilfit*, *precitată*, punctul 16.

³⁷ *Ibidem*, p. 152.

³⁸ **Valsamis Mitsilegas**, *EU Criminal Law, Modern Studies in Criminal Law*, *op. cit.*, p. 44; **André Klip**, *op. cit.*, p. 61.

³⁹ CJUE, Hotărârea din cauza *Cilfit*, *precitată*, punctul 18: „*o interpretare a unei dispoziții de drept comunitar implică astfel o comparație a versiunilor lingvistice*”.

⁴⁰ Considerat de unii autori ca știință – a se vedea **Nicolae Popa**, *Teoria generală a dreptului*, Ediția 5, revizuită și adăugită, Editura C. H. Beck, București, 2014, p. 20.

⁴¹ Clauza „*Full Faith and Credit*” din art. IV secțiunea 1 Constituția SUA.

⁴² „*Extradition Clause*”, art. IV secțiunea 2 paragraful 2 Constituția SUA.

toate acestea trebuie să prezinte o anumită coeziune și coerență, date de conformitatea cu o viziune mult mai generală, în care se îmbină elemente ontologice, morale și etice, epistemologice, praxiologice și axiologice. Filosofia juridică la care am făcut apel în prezenta teză este, predominant, cea a iluminismului european și a curentelor filosofice care i-au urmat, până în epoca actuală. Am considerat, în acest context, că ar fi potrivită o reîntoarcere la clasicii filosofiei juridice și ai teoriei generale a dreptului (de exemplu, Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu; Jean-Jacques Rousseau; Jeremy Bentham; John Stuart Mill; Alexis Henri Charles de Clérel, viconte de Tocqueville; Paul Johan Anselm Ritter von Feuerbach; Max Weber, Cesare Bonesana di Beccaria, Marchiz de Gualdrasco și Villaregio), dar și o atenție deosebită acordată celor contemporani, cum ar fi: J.H.A. Hart; Andrew von Hirsch; Richard Posner și Ronald Dworkin.

VI. DELIMITĂRI CONCEPTUALE

1. Conceptul de drept penal

Definițiile acestui concept sunt multiple și sunt explorate în prezenta cercetare. Ne referim, pentru început, la dreptul penal substanțial și la procedura penală. Împreună, formează dreptul penal *lato sensu*. Dreptul penal substanțial, adică acel domeniu al dreptului care definește infracțiunile, pedepsele (dreptul penal substanțial special) și toate regulile aplicabile regimului juridic al acestora (partea generală a dreptului penal substanțial) alcătuiește dreptul penal *stricto sensu*. Din „dialogul Curților”⁴³ a rezultat o primă delimitare conceptuală, esențială prezentei cercetări doctorale: cea dintre dreptul penal substanțial formal și dreptul penal substanțial prin natura sa, văzut din perspectiva procesuală a „*acuzăției în materie penală*”⁴⁴. Dreptul penal substanțial formal (pe care îl numim, în mod curent, drept penal) este cel prevăzut ca atare în legi penale. Conceptul de drept penal substanțial prin natura sa a apărut în contextul jurisprudenței CEDO în materia dreptului la un proces echitabil, în special a hotărârii Curții din cauza *Engel și alții împotriva Țărilor de Jos*⁴⁵, dar și a multor alte hotărâri (atât ale CEDO, cât și ale CJUE) și presupune asimilarea cu dreptul penal a prevederilor sancționatorii aparținând altor ramuri ale dreptului, cum sunt: dreptul administrativ; fiscal; disciplinar etc., în măsura în care natura faptei (prin gravitatea acesteia), adresabilitatea generală a normei și sancțiunea aplicabilă (prin natura punitivă și prin severitatea sa) sunt caracteristice dreptului penal. Criteriile delimitării acestei tipologii de drept penal, dedusă pe cale jurisprudențială și numită

⁴³ Abordare a aceluiași probleme juridice de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, dar și de jurisdicțiile de constituționalitate ale statelor membre, precum și de instanțele judecătorești interne, din care rezultă un schimb permanent de idei și o flexibilitate a jurisprudenței acestora.

⁴⁴ CEDO, Hotărârea Curții în cauza *Deweere împotriva Belgiei*, Strasbourg, 27 februarie 1980, cererea nr. 6903/75, CE: ECHR: 1980:0227JUD000690375.

⁴⁵ CEDO, Cauza *Engel și alții împotriva Țărilor de Jos*, Hotărâre, Strasbourg, 8 iunie 1976, cererile nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, CE: ECHR: 1976:0608JUD000510071, §. 82 alin. 3; în acest context, a se vedea și comunicarea publicată în volum: **Gheorghe Bocșan**, *Autonomous Concepts of the Case-Law of The European Court of Human Rights and the Court of Justice of The European Union in matters of Disciplinary, Administrative, Financial and Criminal Liability*, Challenges of the Knowledge Society, Bucharest (2019) 482-497.

de M. Delmas-Marty, în chiar titlul unei lucrări, „*drept administrativ-penal*”⁴⁶, le-am identificat, pe parcursul tezei, prin conceptul de „*Criteriile Engel*”, preluat de la A. Klip⁴⁷.

„*Criteriile Engel*” constituie demarcația reală dintre dreptul penal și celelalte ramuri de drept din perspectiva dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene. Singura excepție de la această regulă am identificat-o în contextul principiului legalității infracțiunilor și pedepselor, principiu care vizează caracterul formal al dreptului penal, iar nu natura faptei și a sancțiunii.

2. Dreptul penal identitar și dreptul penal accesoriu

Dreptul penal național este identitar. Scopul său este legitim ori de câte ori valorile sociale pe care le apără sunt expresia axiologiei comunității naționale. Este însă, adevărat, că statele membre ale Uniunii Europene au în comun numeroase valori identitare care trebuie apărate prin dreptul penal. Acestea provin din identitatea europeană sau au devenit europene ori naționale prin aculturație, în contextul globalizării. De aceea, transferând problema în materie de competență de reglementare penală, insistăm asupra faptului că doar statele membre pot edicta norme de drept penal în sensul formal al termenului, dar, în contextul dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, acestea nu vor mai fi expresia singulară a protecției unor valori identitare ori dobândite prin aculturație, ci și instrumentul realizării caracterului efectiv al unor politici ale Uniunii. În această din urmă accepțiune, o parte din dreptul penal național devine ne-identitar, pur-utilitar și accesoriu politicilor Uniunii. Mai mult, principiul asimilării face ca infracțiunile ne-identitare să beneficieze de același nivel de combatere la nivel național ca și cele identitare. Această viziune este jurisprudențială la origine, provenind din așa-numita cauză a „*porumbului grecesc*”⁴⁸, înainte de a fi reglementată prin Tratatul (art. 83 alin. (2) TFUE).

Dreptul penal accesoriu este o creație originală a Uniunii Europene, derivată din doctrina puterilor implicite, provenită din jurisprudența Curții Internaționale de Justiție⁴⁹. Conceptul generic este dificil de interiorizat și, mai ales, de legitimat. Având în vedere că singurele expresii concrete ale competenței accesorii a Uniunii de stabilire a normelor minime în materie de infracțiuni și pedepse, până în prezent, s-au manifestat numai în materia abuzului de piață și a infracțiunilor contra intereselor financiare ale Uniunii Europene, opinăm că această competență a fost creată, mai degrabă, pentru a legitima protecția penală a intereselor financiare ale Uniunii.

3. Spațiul de justiție al Uniunii Europene - teritorial, juridic și topologic

În cuprinsul tezei, am definit conceptele enunțate, insistând asupra faptului că spațiul și teritoriul nu sunt sinonime. Ca argumente am adus interpretările acestor noțiuni în dreptul internațional public, în care spațiile sunt, mai degrabă, zone în care nu se exercită suveranitatea vreunui stat, iar teritoriile, dimpotrivă, aparțin prin natura lor, statelor. Spațiile, din punct de

⁴⁶ Mireille Delmas-Marty, Cathrine Teitgen-Colly, *Punir sans juger : de la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, Paris, 1992.

⁴⁷ André Klip, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, op. cit., p. 192.

⁴⁸ CJUE, Hotărâre, 21 septembrie 1989, *Comisia Comunităților Europene împotriva Republicii Elene*, 68/88, EU:C:1989:339.

⁴⁹ Marc Blanquet, op. cit., p. 96.

vedere topologic, sunt mulțimi de elemente (inclusiv juridice, de tipul normelor și instituțiilor de drept, al actelor juridice, principiilor de drept etc.) asupra cărora se stabilește o ordine (chiar și o ordine juridică, reprezentată, în principal de raporturi juridice reglementate). Spațiile juridice sunt atât spații topologice, constituite din mulțimi de elemente juridice, dar și, concomitent, teritorii asupra cărora domnește ordinea juridică. Spațiul de justiție este cea componentă a spațiului juridic, văzută exclusiv din perspectivă litigioasă, adică mulțimea de elemente juridice, împreună cu ordinea la care ne-am referit anterior, aflate la dispoziția autorităților judiciare, în scopul soluționării litigiilor. Dimensiunea penală a unui spațiu de justiție se constituie dintr-o selecție a elementelor de drept penal sau aflate în legătură directă cu acesta, extrasă din spațiul de justiție. Conceptul este dinamic și polimorf. Atunci când ne referim la ordinea juridică autonomă a Uniunii Europene, avem în vedere spațiul de justiție al acesteia. Dimensiunea sa penală nu cuprinde norme de drept penal sau de procedură penală pentru că acestea aparțin, în mod exclusiv statelor membre, ci o metastructură penală, conținând algoritmi de operare cu normele de drept penal și de procedură ale statelor membre. Acești algoritmi se referă la principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare (în principal, în materie penală, dar uneori și în materie civilă, pentru că există situații în care raporturile juridice de drept penal sau de procedură penală se constituie, se transformă sau se sting ca urmare a unor elemente rezultate din alte ramuri de drept) și la armonizarea prin norme minime a infracțiunilor și pedepselor, precum și a unor aspecte ale procedurii penale.

4. Armonizarea și apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative. Normele minime

Cu toate că sunt frecvent folosite în Tratatate, noțiunile de armonizare, apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative și norme minime nu beneficiază de definiții oficiale (nici prin Tratatate sau acte juridice, dar nici prin jurisprudența CJUE). În teză, folosim aceste concepte în legătură cu spațiul de libertate, securitate și justiție, context în care pot avea sensuri particulare.

Toate conceptele mai sus enunțate sunt folosite în contextul procesului integrării, pe care Uniunea Europeană îl presupune de o manieră holistică. Pornind de la definițiile din dicționar ale termenului „*armonizare*”, în diferite limbi oficiale ale Uniunii, constatăm că armonizarea este o cale de atingere a integrării, ce are o dimensiune orizontală, permițând coordonarea și care presupune un proces de transformare a elementelor unui întreg pentru ca acestea să se afle în concordanță, păstrându-se proporții corecte între ele și generând consistență ansamblului⁵⁰.

Considerăm că toate aceste caracteristici generale ale conceptului de armonizare sunt valabile și în dreptul Uniunii Europene, atât în situația folosirii sale în contextul pieței interne, cât și în legătură cu spațiul de justiție al Uniunii.

Numeroase definiții ale armonizării, dezvoltate în doctrina juridică vin în sprijinul unei astfel de interpretări.

⁵⁰ **Gheorghe Bocșan**, *Armonizarea, apropierea legislațiilor și stabilirea de standarde minime în dreptul Uniunii Europene*, Revista Dreptul, nr. 7/2018, Uniunea Juriștilor din România, București, p. 119. Unele dintre explicațiile care urmează le-am publicat în articolul științific citat anterior, ca rezultate parțiale ale cercetării doctorale (p. 117-151).

Astfel, F.M. Tadić definește armonizarea ca fiind „un proces de (re)organizare a relațiilor dintre diverse elemente în concordanță cu un standard stabilit înainte, în scopul de a evita sau elimina fricțiunile existente”⁵¹.

Definind integrarea europeană, A. Klip apreciază că aceasta este „un proces progresiv de apropiere tot mai mare între statele europene, popoarele europene și societățile acestora”⁵². Autorul mai menționează că integrarea nu trebuie neapărat construită într-o formă juridică, însă armonizarea presupune, în mod obligatoriu, o astfel de formă. De aceea, armonizarea constă în „convergența practicii juridice a unor sisteme normative variate bazate pe un standard comun”⁵³. Același autor operează distincția dintre armonizare și unificare, arătând că armonizarea presupune ca premisă existența de diferențe între sisteme, iar scopul acesteia nu constă în eliminarea lor: „Eliminarea tuturor diferențelor ar corespunde scopului unificării”⁵⁴.

P. Craig și G. de Búrca se referă la o integrare negativă și pozitivă⁵⁵, afirmând că integrarea negativă se realizează la nivelul Uniunii Europene prin aplicarea principiului recunoașterii reciproce, iar integrarea pozitivă, prin „armonizarea diferitelor legislații naționale, pe calea unei directive comunitare”⁵⁶. Din trimiterea imediat următoare textului citat și anume cea referitoare la art. 114 și 115 TFUE, înțelegem că autorii au avut în vedere, de fapt, conceptul de apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre. Nu există nicio îndoială că autorii citați pun semnul egalității între armonizare și apropierea actelor cu putere de lege și a celor administrative ale statelor.

Un alt autor, prof. dr. Werner Schroeder, afirmă, în același sens, că: „Termenii «apropierea legilor» și «armonizare» înseamnă alinierea regulilor naționale la un standard prescris de dreptul Uniunii”⁵⁷.

Există astfel autori (precum Craig și de Búrca, dar și mulți alții⁵⁸) care suprapun cele două noțiuni. Alți autori susțin că acestea rămân distincte. Astfel, A. Klip, după ce iterează aceeași idee cu cea exprimată de Craig și de Búrca în privința integrării, văzută ca integrare negativă și integrare pozitivă, o definește pe cea din urmă ca referindu-se la „zonele în care Uniunea armonizează dreptul substanțial într-un anumit domeniu”⁵⁹. Cu toate că acceptă faptul că, de cele mai multe ori, noțiunea de armonizare se suprapune cu cea de apropiere a legislațiilor, autorul realizează, însă, o diferențiere între aceste concepte în funcție de plasarea lor în contextul pieței interne ori a spațiului de libertate, securitate și justiție al Uniunii Europene. Autorul arată că: „armonizarea este în continuare rezervată pentru acele domenii ale politicilor

⁵¹ **F.M. Tadić**, *How Harmonious can Harmonisation be? A theoretical approach towards harmonisation of (criminal) law*, p. 16, în lucrarea colectivă *Harmonisation and harmonisation measures in criminal law*, edited by **André Klip, Harmen van der Wilt**, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen Verhandelingen, Afd. Letterkunde, Nieuwe Reeks, deel 186, 2002, apud **F. Calderoni**, *Organized Crime Legislation in the European Union – Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislation and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Springer Heidelberg, Dordrecht, London, New York, 2010, p. 2.

⁵² **André Klip**, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, op. cit., p. 25.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ **Paul Craig, Gráinne de Búrca**, op. cit., p. 680.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ **Werner Schroeder**, *Limits to the European Harmonisation of Criminal Law*, Eucrium, online, adăugat la 1.04.2020, <https://doi.org/10.30709/eucrium-2020-008>, accesat la 15 mai 2020.

⁵⁸ **Perrine Simon**, op. cit., p. 105. Referindu-se la armonizare, autoarea pune în paranteză termenul de „apropiere”, considerând astfel că acestea sunt echivalente.

⁵⁹ **André Klip**, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, op. cit., p. 33.

Uniunii care au făcut obiectul Pilonului I⁶⁰ și că „armonizarea asigură un mai mare grad de integrare și similaritate decât apropierea legislațiilor”⁶¹.

În contextul spațiului de libertate, securitate și justiție al Uniunii și în special în materia cooperării judiciare în materie penală între statele membre, A. Klip insistă asupra diferenței de terminologie din textele relevante ale TFUE, art. 82 și 83, în comparație cu art. 114 și 115 TFUE, referitoare la apropierea legislațiilor în materia pieței interne, în sensul că, în cel dintâi caz, se folosește noțiunea de „norme minime”⁶².

Observăm astfel că normele din Tratat care se referă la competențele Uniunii în materia dreptului penal substanțial și a procedurii penale a statelor membre pun accentul pe conceptul de „norme minime”. Cu toate acestea, art. 82 alin. (1) TFUE se referă la faptul că apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre reprezintă un temei al cooperării judiciare în materie penală în cadrul Uniunii. Trimiterea la această noțiune este făcută și în cadrul art. 83 alin. (2) TFUE, în contextul competenței accesorii a Uniunii în domeniul dreptului penal substanțial al statelor membre.

Pe de altă parte, caracterul interșanjabil al conceptelor de armonizare și apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative apare evident în contextul art. 114 TFUE, referitor la instituirea și funcționarea pieței interne. Astfel, alineatul (1) al articolului folosește cel de-al doilea concept amintit. Pe de altă parte, alineatul (4), referindu-se la măsurile luate potrivit alineatului (1), le denumește expres „măsurile de armonizare”. Mai mult, articolul menționat se găsește în cadrul Titlului VII al părții a treia TFUE, intitulat: „Norme comune privind concurența, impozitarea și armonizarea legislativă”. Iată, deci, o nouă expresie: „armonizare legislativă”. În continuare, în art. 114 TFUE, aceasta se transformă în „apropierea legislațiilor”.

Armonizarea nu reprezintă neapărat un proces organizat instituțional în Uniunea Europeană. Aceasta se poate produce și spontan, de exemplu prin efectul de spillover⁶³, prin care legislația unuia sau a mai multor state membre se propagă spontan și în alte state membre decât cele inițiale, pentru că se dovedește a fi mai eficientă, mai rațională și mai bine structurată sau din alte motive. O armonizare a sistemelor penale ale statelor membre ale Uniunii Europene s-a produs și prin mecanismele de protecție a drepturilor omului existente la nivelul Consiliului Europei, în special prin caracterul obligatoriu al hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, dar și în cadrul Națiunilor Unite (Comitetul pentru Drepturile Omului și Consiliul Drepturilor Omului). Armonizarea în Uniunea Europeană s-a produs și prin efectul dreptului internațional public, prin convențiile internaționale clasice, care au impus anumite norme comune în domenii dintre cele mai diverse, precum dreptul mării, transporturile maritime și aeriene, comerțul internațional, în special prin GATT, WTO etc.

În concluzie atât armonizarea, cât și apropierea legislațiilor reprezintă metode de realizare a integrării la nivelul Uniunii Europene, quasi-echivalente, cea dintâi presupunând o abordare preponderent orizontală, iar cea de-a doua o abordare cu o componentă verticală mai pronunțată. *Lato sensu*, putem considera că cele două concepte se suprapun.

Nici armonizarea și nici apropierea legislațiilor nu înseamnă unificare. Unificarea generează identitate între sistemele juridice, câtă vreme armonizarea, dar și apropierea legislațiilor,

⁶⁰ *Ibidem*, p. 35.

⁶¹ *Idem*.

⁶² *Ibidem*, p. 34-36.

⁶³ Potrivit Dicționarului Collins online, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/spillover>, accesat la 29 mai 2020, spillover reprezintă o situație care își are originea într-un loc, dar își produce efectele în alt loc.

vizează atingerea unor standarde convergente, cu păstrarea diversității sistemelor naționale în privința mijloacelor și a formei.

Apropierea legislațiilor este cel mai des întâlnită în Tratatate, prin sintagma „*apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative*”. Cu toate acestea, din punctul de vedere al dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, ceea ce considerăm a fi cu adevărat important este ideea adoptării de „*norme minime*”. Acesta este conceptul cheie folosit de Tratatate și subliniază intervenția minimă a Uniunii în dreptul penal al statelor membre, ce respectă caracteristicile sistemelor juridice și penale ale acestora. Actele juridice ale Uniunii, adoptate în cadrul dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, nu fac referire, de cele mai multe ori, decât la termenul de „*norme minime*”, neprecizând dacă, prin respectivul act, se realizează o armonizare sau o apropiere a legislațiilor. În acest fel, art. 1 al majorității directivelor din acest domeniu precizează: „*Prezenta directivă stabilește norme minime pentru (...)*”⁶⁴.

După cum am arătat mai sus, la nivelul Tratatelor nu există o certitudine conceptuală, care să tranșeze cu precizie delimitarea dintre conceptele de armonizare și, respectiv, apropiere a legislațiilor sau, mai exact, apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative. În domeniul pe care îl analizăm în teză, vom pune accentul pe conceptul de „*norme minime*”, în special pe cel de „*norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și sancțiunilor*”⁶⁵, iar în legătură cu acesta, vom folosi preponderent termenul de „*armonizare*”.

Preferința pentru „*armonizare*” rezultă și din folosirea predominantă a acestui concept, în contextul art. 82, 83 TFUE în doctrina juridică, marea majoritate a autorilor folosind generic această exprimare, fără a mai analiza diferențele de amănunt dintre armonizare și apropierea actelor cu putere de lege și a actelor legislative⁶⁶. Aceasta a devenit o regulă quasi-absolută. Conchidem precizând faptul că, așa cum se prezintă limbajul actual din doctrina juridică, pare că diferențierea dintre cele două concepte nu mai are o atât de mare importanță.

5. Interesele financiare ale Uniunii Europene și interesele financiare ale statelor membre

Ordinea juridică a Uniunii, așa cum este prezentată în hotărârile clasice ale CJUE din cauzele *Van Gend & Loos*⁶⁷ și *Costa contra ENEL*⁶⁸, este integrată sistemului juridic al statelor membre, fiind dotată cu instituții proprii, personalitate juridică și capacitate juridică proprie. Pentru întreținerea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor (în continuare, IBOA), pentru

⁶⁴ Directiva 2014/57/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (directiva privind abuzul de piață), publicată în JO L 173 din 12.6.2014; Directiva (UE) 2017/1371, precitată; Directiva (UE) 2019/713 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind combaterea fraudelor și a contrafăcării în legătură cu mijloacele de plată fără numerar și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/413/JAI a Consiliului, publicată în JO L 123 din 10.5.2019 etc.

⁶⁵ TFUE, art. 83 alin. (1) paragraful 1.

⁶⁶ Exemplele sunt copleșitor de numeroase; de aceea, vom oferi doar câteva exemple aparținând unor autori renumiți:

- **Ester Herlin-Karnell**, *op. cit.*, p. 35; **Steve Peers**, *op. cit.*, p. 166; **Valsamis Mitsilegas**, *EU Criminal Law after Lisbon. Rights, Trust and Transformation of Justice in Europe*, *op. cit.*, p. 63; **John A.E. Vervaele**, *The Material Scope of Competence of the European Prosecutor's Office: Lex incerta and Unpraevia?* în **Chloé Brière, Anne Weyembergh**, *op. cit.*, p. 419.

⁶⁷ CJUE, Hotărârea din 5 februarie 1963, *N.V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos împotriva Nederlandse Administratie der belastingen*, 26/62, EU:C:1963:1.

⁶⁸ CJUE, Hotărârea din 15 iulie 1964, precitată.

asumarea concretă a capacității juridice și manifestarea personalității juridice, Uniunea Europeană are nevoie de un buget propriu, distinct de cel al statelor membre.

În activul patrimonial al Uniunii Europene intră contribuțiile statelor membre și veniturile proprii ale Uniunii (care, în general, rezultă dintr-o exercitare în comun a suveranității statelor membre, așa cum este cazul taxelor vamale sau al unei anumite cote din TVA). În pasivul bugetar al Uniunii intră și sume de bani destinate statelor membre, societăților comerciale, persoanelor juridice sau particularilor, cu titlul de fonduri europene, pentru punerea în practică a diferitelor politici ale Uniunii. Prin urmare, statele membre alimentează, dar și consumă, în mare parte, bugetul Uniunii. Există, astfel, o zonă de intersecție importantă între interesele financiare concrete ale statelor membre și interesele financiare ale Uniunii Europene. Ar fi, prin urmare, de așteptat, ca preocuparea pentru combaterea fraudelor contra intereselor financiare ale Uniunii să fie considerată asimilată valorilor identitare protejate prin dreptul penal al statelor membre.

Cu toate că s-a aplicat această paradigmă de gândire într-o perioadă îndelungată din istoria Comunităților, iar apoi a Uniunii Europene, rezultatele concrete au fost slabe pentru că statele membre discriminau interesele financiare ale Comunităților față de cele proprii (rezultate din fiscalitate). Acesta a fost motivul pentru care, în hotărârea istorică a Curții de la Luxemburg din cauza *Comisia împotriva Republicii Elene („Cauza porumbului grecesc”)*⁶⁹ accentul a fost pus pe principiul asimilării.

Armonizarea dreptului penal al statelor membre destinat combaterii fraudelor împotriva intereselor financiare ale Uniunii s-a dovedit necesară încă din perioada imediat ulterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Maastricht și s-a realizat mai întâi prin așa-numita Convenție PIF⁷⁰, iar recent, prin Directiva PIF⁷¹. Temeiul juridic fundamental al adoptării Directivei este art. 83 alin. (2) TFUE, corespunzând competenței accesorii a Uniunii Europene în dimensiunea penală a spațiului de justiție, în condițiile în care competența implicită (reziduală) a fost absorbită de aceasta.

Pare, totuși, contradictoriu ca temeiul juridic primar al armonizării dreptului penal al statelor membre destinat combaterii infracțiunilor contra intereselor financiare ale Uniunii Europene să se găsească într-un capitol din TFUE intitulat: „Cooperarea judiciară în materie penală”, pentru că, pur și simplu, nu este vorba despre cooperare judiciară. Mai mult, temeiul juridic fundamental al instituirii Parchetului European, art. 86 TFUE, se află în același capitol. Parchetul European presupune, însă, mai mult decât cooperarea judiciară în materie penală, fiind un organ al Uniunii, rezultat dintr-o integrare de tip vertical, al cărui scop este acela de a ancheta el însuși și de a trimite în judecată infracțiunile stabilite în competența sa prin Regulamentul (UE) 2017/1939.

În cursul dezbaterilor desfășurate în vederea adoptării Directivei PIF și a Regulamentului (UE) 2017/1939, orice tentativă de invocare, în contextul amintit, a dispozițiilor art. 325 TFUE, constituind aparent o *lex specialis* în materia combaterii fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, a fost sortită eșecului, considerându-se că nu există niciun alt temei

⁶⁹ CJUE, Hotărârea din 21 septembrie 1989, precitată.

⁷⁰ Convenția adoptată în temeiul articolului K.3. din Tratatul privind Uniunea Europeană, privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, semnată la Bruxelles, la 27.7.1995, publicată în JO C 316 din 27.11.1995.

⁷¹ Directiva (UE) 2017/1371, precitată.

pentru stabilirea unor norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și sancțiunilor în afara art. 83 TFUE.

Stabilirea armonizării dreptului penal al statelor membre din materia combaterii infracțiunilor contra intereselor financiare ale Uniunii Europene în competența accesorie a acesteia dovedește, încă odată, că statele membre nu sunt în măsură să asimileze, ca pe o valoare proprie, necesitatea asigurării integrității bugetului Uniunii, la constituirea activului căruia participă și de ale cărui venituri beneficiază.

VII. PREZENTAREA GENERALĂ A TEZEI DE DOCTORAT

CAPITOLUL I – CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

În cadrul celui dintâi capitol, am conturat abordările fundamentale dezvoltate în capitolele următoare ale tezei de doctorat: relația dintre spațiu și teritoriu; spațiul, ca o mulțime de elemente juridice asupra căreia este aplicată o ordine juridică; ordinea juridică globală și cele regionale; specificul ordinii juridice a Uniunii Europene de a fi integrată ordinilor juridice ale statelor membre și spațiul juridic ca spațiu topologic.

Am observat că la nivelul Uniunii Europene sunt definite, prin Tratat, mai multe „spații”, printre care: Spațiul de libertate, securitate și justiție, Spațiul Schengen, Spațiul Economic European, Spațiul european al educației, Spațiul european al cercetării etc. Mai mult, problema care se poate formula este și aceea a Uniunii Europene însăși ca spațiu economic (prin conceptul de piață internă), social⁷² și juridic (dreptul Uniunii Europene). Apoi, am analizat SLSJ ca un spațiu de confluență între libertăți (cele de natură constituțională ale Uniunii: libertatea de circulație a mărfurilor, persoanelor, plăților și capitalurilor, dar și cele garantate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene) și securitatea statelor membre, a cetățenilor acestora și a celorlalte persoane care trăiesc pe teritoriul UE.

Înțelegând prin dimensiune a unui spațiu juridic perspectiva din care este privit acesta sau criteriul după care este analizat, dimensiunea penală a spațiului de justiție este cea corespunzătoare dreptului penal asupra acestuia.

Spațiile juridice sunt forme ale „*pluralismului ordonat*”, concept dezvoltat de M. Delmas-Marty, ce presupune menținerea unei separații între sistemele de drept național, fără a impune fuziunea lor, dar, concomitent, construirea unei ordini sau a unui spațiu ordonat⁷³.

Am adus, în continuare, argumente în sprijinul tezei potrivit căreia dimensiunea penală a spațiului de justiție al UE are ca scop final cooperarea judiciară în materie penală, însă, alături de acesta, se conturează, tot mai mult, un drept penal identitar, propriu nivelului de integrare actuală a UE.

Cu toate că Uniunea Europeană nu are, încă, un drept penal *per se*, este dotată cu politici penale, pe care le-a dezvoltat prin concluziile Consiliilor Europene și alte documente programatice în materie.

⁷² **Cécile Brousse**, *L'Union Européenne, un espace social unifié ?* Actes de la recherche en sciences sociales 2017/4 (vol. 219), Le Seuil, 2017, p. 12-41.

⁷³ **Mireille Delmas-Marty**, *Les forces imaginantes du droit (II). Le Pluralisme Ordonné*, Édition du Seuil, Paris, 2006, p. 26.

O atenție deosebită am acordat, în acest capitol, tematicii generale a protecției intereselor financiare ale UE, observând dinamica acesteia, inclusiv a combaterii prin mijloacele dreptului penal a fraudelor împotriva intereselor financiare, în funcție de trei perioade: înaintea Tratatului de la Maastricht, ulterior acestuia, dar anterior Tratatului de la Lisabona și, respectiv, post-Lisabona. Această din urmă perioadă a consemnat cele mai importante progrese, în special adoptarea de norme minime privind definiția și pedepsirea fraudelor împotriva intereselor financiare ale UE, prin Directiva (UE) 2017/1371, supranumită și Directiva PIF, dar, mai ales, instituirea Parchetului European, în temeiul art. 86 TFUE, prin Regulamentul (UE) 2017/1939.

CAPITOLUL II - VALENȚELE CONCEPTULUI DE SPAȚIU

Spațiul de justiție al Uniunii Europene este o expresie a „*producției spațiale*”, din punctul de vedere al geografiei juridice (H. Lefebvre⁷⁴ și E. Soja⁷⁵) și reprezintă o manifestare concretă a pluralismului juridic ordonat, în care se întâlnesc toate metodele acestuia, în special armonizarea juridică și principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare și care constituie, în același timp, un spațiu topologic, prin suprapunerea ordinii juridice a Uniunii mulțimii de norme juridice ale statelor membre. Ca orice spațiu topologic, spațiul de justiție are mai multe dimensiuni. Teza de doctorat abordează dimensiunea penală a acestui spațiu, în care distanța dintre normele de transpunere a directivelor de armonizare și normele minime ale acestora din urmă poate fi calculată, oferind astfel un criteriu pur-obiectiv evaluării armonizării.

CAPITOLUL III - SPAȚIUL DE JUSTIȚIE AL UNIUNII EUROPENE - DIMENSIUNEA SA PENALĂ

În cadrul acestui capitol am analizat spațiul de justiție al Uniunii Europene, în dimensiunea sa penală, ca subspațiu al SLSJ. Am observat regimul diferențiat al acestuia în funcție de geografie, prin regimurile de „*opt-out*”, „*opt-in/opt-out*” și, respectiv, „*opt-in*”, de care beneficiază sau, după caz, au beneficiat Danemarca, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (până la 31 ianuarie 2020) și Republica Irlanda. De asemenea, pe parcursul întregului capitol am făcut referirile care se impuneau din perspectiva geografiei Spațiului Schengen, a spațiului care aplică *acquis-ul Schengen*, fără să facă parte din acesta, precum și a spațiului de aplicare a mandatului european de arestare, care s-a extins, recent (la 1.11.2019), și la Islanda și Norvegia. Parchetul European (EPPO) generează la rândul său un spațiu delimitat prin cooperarea consolidată pe baza căreia s-a înființat, spațiu circumscris celui de justiție al Uniunii, în dimensiunea sa penală. Unele variabile spațiale sunt determinate de elemente ale identității naționale aparținând unor state membre, reflectate în particularități ale sistemelor juridice, care le fac cu greu compatibile unor paradigme cu grad mare de generalitate. Explicația provine din apartenența istorică a dimensiunii penale a spațiului de justiție la pilonul al III-lea al Uniunii, post-Amsterdam, cu specific interguvernamental, reflectat prin Tratatul de la Lisabona, în așa-numita „*frână de urgență*”, în cooperarea consolidată și în „*pseudo-veto*”.

⁷⁴ Henry Lefebvre, *The Production of Space*, translated by Donald Nicholson-Smith, Basil Blackwell, Oxford, 1991, p. 14, după: *La production de l'espace*, Édition Anthropos, Paris, 1974, 1981.

⁷⁵ Edward W. Soja, „*Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*”, London, Verso Press, 1989.

Această structură geografică și normativă sofisticată și modulară, a fost denumită de numeroși autori ca „*geometrie variabilă*” (de exemplu, André Klip și Valsamis Mitsilegas) sau „*geografie variabilă*” (Marie Garcia, Simon Labayle, Clémentine Mazile, Marjolaine Roccati).

Problematica juridică a dimensiunii penale a spațiului de justiție al UE gravitează în jurul conceptului de libertate (atât în sens filosofico-juridic, ca valoare a Uniunii, cât și în sens constituțional, în legătură cu libertățile de circulație ale acesteia), securitate (prin asigurarea prevenției și combaterii criminalității, rasismului și xenofobiei) și justiție (ca fenomen judiciar, dar și ca fundament al societății care are drept valori comune pe cele prevăzute la art. 2 TUE). Criminalitatea include și terorismul, cu toate că acest fenomen a fost analizat, uneori, într-o categorie separată, determinată de o interferență în ceea ce îl privește între dreptul penal și politica internațională de securitate, exprimată, în special, de rezoluțiile Consiliului de Securitate al ONU. În acest context, vorbim despre o interacțiune între dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii și politica externă și de securitate comună, așa cum rezultă și din hotărârea CJUE în cauza *Kadi I*⁷⁶.

Dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii se înscrie în competența partajată a acesteia cu statele membre, esențială fiind din acest punct de vedere respectarea principiului subsidiarității și proporționalității. Acestea răspund necesității respectării identității statelor membre din perspectiva antropologiei juridice și a celei de a lua decizii cât mai aproape de cetățean. Armonizarea ar trebui folosită cât mai puțin, numai prin norme minime și doar atunci când acest lucru este indispensabil atingerii scopurilor Tratatelor. Posibilitatea adoptării unor norme minime în materia definirii infracțiunilor și a sancțiunilor este redusă la unele infracțiuni deosebit de grave și cu potențial important transfrontalier, așa-numitele „*eurocrime*”, precum și la situația în care normele minime sunt absolut necesare asigurării caracterului efectiv al unei politici a Uniunii, în cazul căreia s-a încercat, deja, apropierea legislațiilor.

Apare astfel, prin intermediul competenței de armonizare prevăzută de art. 83 alin. (2) TFUE, problematica principiului efectivității, cu statut constituțional în Uniunea Europeană, care a fost pusă în evidență, în prim-plan, prin dispozițiile Tratatelor. Același text reflectă concomitent și esența caracterului *ultima ratio* al dreptului penal. Principiul efectivității izvorăște din supremația dreptului Uniunii, specifică ordinii juridice autonome a acesteia și monismului pe care îl impune⁷⁷. De la prima enunțare a principiului efectivității (alături de principiul asimilării), în materie sancționatorie, prin hotărârea CJUE din „*Cauza porumbului grecesc*” și până la hotărârea Curții de la Luxemburg din cauza *Taricco I*⁷⁸, efectul util a condus, adesea, la neaplicarea unor dispoziții din dreptul național al unor state membre, incompatibile cu dezideratul caracterului efectiv al dreptului Uniunii.

Tot din principiul efectivității, aplicat în materie penală, CJUE a dedus competența implicită (reziduală) a Comunității Europene de a armoniza definițiile infracțiunilor, în temeiurile juridice din cadrul pilonului I comunitar al Uniunii, care guvernează politicile la care armonizările respective se referă, iar nu în temeiurile de drept din pilonul JAI, dedicate

⁷⁶ CJUE, Hotărârea din 3 septembrie 2008, *Yassin Abdullah Kadi și Al Barakaat International Foundation*, C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461.

⁷⁷ **Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea**, *Drept instituțional comunitar european*, Ediția a V-a, Editura Actami, București, 2000, p. 54.

⁷⁸ CJUE, Hotărârea din 8 septembrie 2015, *Ivo Taricco și alții*, C-105/14, EU:C:2015:555.

cooperării judiciare în materie penală. În acest sens, hotărârile CJUE din cauzele „*Infracțiuni contra mediului înconjurător*”⁷⁹ și „*Poluarea de către nave*”⁸⁰ au fost esențiale.

Dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene este condiționată de garantarea, aplicarea și respectarea drepturilor omului, o valoare nu doar a Uniunii, așa cum rezultă din art. 2 TUE, dar și a umanității. Uniunii Europene, întotdeauna, precum și statelor membre, atunci când aplică dreptul Uniunii le este opozabilă Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În toate cazurile, statele membre sunt obligate să respecte drepturile prevăzute de CEDOLF, care, alături de drepturile fundamentale izvorâte din tradițiile constituționale comune ale statelor membre constituie principii generale de drept al Uniunii. Deși Tratatul prevăd aderarea UE la Convenția europeană, Curtea de la Luxemburg, prin avizele negative acordate⁸¹, a respins, deja, două proiecte de aderare la această Convenție, rezultând concomitent o probabilitate foarte mică de realizare a acestui deziderat, din cauza unor incompatibilități structurale dintre mecanismul Convenției și particularitățile ordinii juridice a Uniunii (în principal, principiul supremației și cel al încrederii reciproce)⁸². Într-un asemenea context, pentru a facilita aplicarea unor standarde comune în materie de drepturi și libertăți fundamentale, absolut necesare corectei aplicări a principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor penale, inclusiv pe calea foarte eficientă a trimiterilor preliminare la CJUE, Uniunea a adoptat un număr de 6 directive pentru armonizarea drepturilor persoanelor în procedura penală. Acestea au fost analizate din perspectiva jurisprudenței relevante a CJUE. Cu toate că directivele stabilesc standarde care nu aduc nimic în plus față de Convenția europeană, importanța lor este incontestabilă pentru că se constituie într-un adevărat ghid la îndemâna practicienilor dreptului penal din statele membre, dar și ai Parchetului European, pentru a verifica rapid compatibilitatea dreptului național cu normele minime din materia drepturilor omului aplicabile în justiția penală din UE.

Strâns legată de acea valoare a Uniunii Europene și anume cea a statului de drept, apare și cea a independenței judecătorilor și procurorilor. Mai multe cauze ale CJUE au abordat această materie, printre care: *Minister of Equality and Justice împotriva LM* (supranumită și „*Deficiențele sistemului judiciar*”)⁸³, *OG și PI*⁸⁴, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses împotriva Tribunal de Contas*⁸⁵, *Consorti Sanitari del Maresme împotriva Corporación de Salud de Maresme y la Selva*⁸⁶ etc. Soluțiile acestor cauze au fost fundamentale în stabilirea ca repere a independenței judecătorilor a imparțialității acestora, a lipsei presiunilor externe din partea celorlalte puteri ale statului, dar și a absenței conflictelor de interese. În ceea ce privește statutul procurorilor, diferit de la un stat membru al UE la altul, CJUE a insistat doar asupra independenței lor externe, în sensul de a nu putea primi ordine sau instrucțiuni într-o cauză determinată din partea executivului, în special a ministrului justiției, în timp ce, ordinele legate de soluționarea unor cauze provenind din partea superiorilor ierarhici din parchete au fost

⁷⁹ CJUE, Hotărârea din 13 septembrie 2005, *Comisia împotriva Consiliului*, C-176/03, EU:C:2005:542.

⁸⁰ CJUE, Hotărârea din 23 octombrie 2007, *Comisia împotriva Consiliului*, C-440/05, EU:C:2007:625.

⁸¹ CJUE, Avizul 2/94 din 28 martie 1996 „*Aderarea Comunității la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*”, EU:C:1996:140 și Avizul 2/13 al Curții (Plenul) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454.

⁸² **Augustin Fuerea**, *Dreptul Uniunii Europene – principii, acțiuni, libertăți*, op. cit., p. 77-91.

⁸³ CJUE, Hotărârea din 25 iulie 2018, *LM*, C-216/18 PPU, EU:C:2018: 586.

⁸⁴ CJUE, Hotărârea din 27 mai 2019, *OG și PI*, C-509/18 și C-82/19 PPU, EU:C:2019:456.

⁸⁵ CJUE, Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses împotriva Tribunal de Contas*, C-64/16, EU:C:2018:117.

⁸⁶ CJUE, Hotărârea din 6 octombrie 2015, *Consorti Sanitari del Maresme împotriva Corporació de Salud de Maresme i la Selva*, C-203/14, EU:C:2015:664.

considerate a nu pune în pericol calitatea de autoritate judiciară a acestora. Această concluzie, pe care am desprins-o din hotărârea pronunțată în cauza *JR și YC*⁸⁷, la 12 decembrie 2019, de Curtea de la Luxemburg, nu acordă importanța cuvenită independenței interne a procurorilor (autonomiei profesionale a acestora), pentru că nu numai miniștrii justiției pot distorsiona actul de justiție penală, ci și procurorii cu funcții importante de conducere din sistemul Ministerului Public care, uneori, pot acționa nelegal sau neetic.

În continuare, am analizat aspectele generale referitoare la principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare în materie penală, armonizarea prin norme minime a definițiilor infracțiunilor și sancțiunilor, precum și a unor elemente ale procedurii penale și consolidarea cooperării judiciare în materie penală prin Eurojust, Europol și mecanismele aparținând *acquis-ului Schengen*, ca metode principale de integrare folosite de Uniune în dimensiunea penală a spațiului de justiție. Cu acest prilej, am constatat evoluția cooperării judiciare în materie penală în UE, de la modelul interstatal, la cel al cooperării directe între autoritățile judiciare competente și, în final, în fază de proiect, la cooperarea „fuzzy”, după cum am denumit-o sau la cooperarea bazată, exclusiv, pe încrederea reciprocă, așa cum a definit-o prof. univ. dr. Ian Walden⁸⁸, presupusă de Pachetul legislativ E-evidence al Uniunii Europene⁸⁹. Această formă de cooperare este originală prin aceea că presupune un ordin, însoțit de un certificat (așa cum se întâmplă și în cazul ordinului european de anchetă sau al ordinului de indisponibilizare și confiscare), care însă, se transmite de la autoritatea judiciară a unui stat la un particular, furnizor de servicii de comunicații electronice sau de tehnologia informației pe piața Uniunii și care trebuie să îl execute, în principiu, direct, fără a apela la autoritățile judiciare ale statului unde prestează serviciul.

Dintr-o perspectivă de drept comparat, cu trimitere la federalism, am analizat asemănările și deosebirile dintre principiul recunoașterii reciproce și mecanismul mandatului european de arestare cu clauzele „*deplinei încrederi*” (“*Full Faith and Credit*”) și „*extrădării inter-stat*” (“*Extradition Clause*”), prevăzute de art. IV Secțiunile 1 și 2 paragraf 2 din Constituția Statelor Unite ale Americii. Considerăm că aceste norme constituționale, de esența federalismului american, ar fi putut constitui surse de inspirație pentru UE atunci când principiul recunoașterii reciproce a fost proclamat „*piatra de temelie a cooperării judiciare*”, iar mandatul european de arestare a devenit, în foarte scurt timp, cel dintâi instrument juridic bazat pe acest principiu.

Cât privește activitățile Eurojust, Europol și cele rezultate din mecanismele aparținând *acquis-ului Schengen*, considerăm că acestea sunt binevenite pentru că pot aduce o contribuție importantă cooperării judiciare pur-oriizontale în materie penală în UE, dar eficiența lor este, fără îndoială limitată, ele având mai degrabă un rol de facilitare a cooperării judiciare decât de realizare efectivă a acesteia. Eurojust, în special, este o structură de reprezentare la nivelul Uniunii a magistraturilor statelor membre, cu rezultate încurajatoare în materia echipelor comune de anchetă (ECA), prin esența lor, rod al formulei pur-oriizontale de cooperare.

⁸⁷ CJUE, Hotărârea din 12 decembrie 2019, *JR și YC*, C-566/19 PPU și C-626/19 PPU, EU:C:2019:1077.

⁸⁸ **Ian Walden**, *Cross-border evidence gathering: Cloud Act & eEvidence proposal*, prezentare, 15 noiembrie 2019 la Annual Conference on EU Criminal Justice 2019, Lisabona, 14-15 Noiembrie 2020, organizată de Academia de Drept European (ERA) și Centro de Estudos Judiciarios, Lisabona.

⁸⁹ Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind ordinele europene de divulgare și de păstrare a probelor electronice în materie penală, COM (2018)225 și Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor norme armonizate privind desemnarea reprezentanților legali în scopul obținerii de probe în cadrul procedurilor penale, COM (2018) 226.

CAPITOLUL IV - PROBLEMA INTERVENȚIEI UNIUNII EUROPENE ÎN DREPTUL PENAL AL STATELOR MEMBRE

Am analizat, în cadrul capitolului, unele dintre cele mai importante principii ale dreptului penal, așa cum apar acestea reflectate în dimensiunea penală a spațiului juridic al Uniunii Europene, urmărind, în special transformările și ajustările pe care aceste principii le-au cunoscut pentru a fi compatibile cu ordinea juridică a Uniunii, respectiv cu principiile de natură constituțională ale dreptului Uniunii Europene. Această metodă de analiză a presupus tratarea principiilor din perspective noi, care s-au adăugat celor obișnuite, derivate din dreptul penal clasic. În mare măsură, în cadrul capitolului, ne-am menținut în sfera aspectelor substanțiale ale dreptului penal, abordând tangențial unele aspecte procesuale, numai în măsura în care acestea s-au dovedit indisolubil legate de aspectele substanțiale.

Principiile pe care le-am analizat, cu toate că aparțin dreptului penal și sunt cunoscute, în principal, din dreptul național al statelor membre, dar și din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, din CEDOLF, precum și din jurisprudența Curții de la Luxemburg și a Curții de la Strasbourg, sunt aplicabile dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene pentru că Uniunea are competența de a adopta norme minime în materie de definire a infracțiunilor și a sancțiunilor. În exercitarea acestei competențe, prevăzute de art. 83 TFUE, UE trebuie să respecte amintitele principii tocmai din motivul prevederii lor în Cartă și în Convenția europeană sau al faptului că unele dintre ele rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor membre.

Cel dintâi principiu analizat a fost cel al scopului legitim al incriminării. În acest context, am identificat conținutul universalismului dreptului penal (prin faptul că, în mare parte, acesta apără valori universale ale societății umane, așa cum sunt: viața, sănătatea și integritatea corporală, libertatea sub toate aspectele sale, demnitatea, proprietatea etc.) și cel al particularismului penal, caracterizat prin aceea că unele valori constituind scop al dreptului penal sunt specifice anumitor comunități umane, în cele din urmă, statelor, având o relevanță puternic identitară. Principiile de mai sus sunt materializate în art. 83 alin. (1) TFUE, care definește competența autonomă a Uniunii Europene în dimensiunea penală a spațiului de justiție. Competența autonomă se raportează la o listă de tipologii infracționale, definite prin criteriile gravității importante a faptelor și a valorilor sociale afectate sau puse în pericol de acestea și concomitent prin vocația caracterului transnațional al acestora, de natură să impună combaterea lor pornind de la o bază comună.

Lista de tipologii infracționale se repetă în numeroase acte juridice ale Uniunii întemeiate pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și deciziilor judiciare (cum este cazul, de exemplu, al mandatului european de arestare), fie ca o condiție de operare a acestui principiu, fie ca definire a zonei infracționale pentru care nu este necesară verificarea condiției dublei incriminări.

Toate tipologiile infracționale cuprinse în lista amintită au făcut, deja, obiectul măsurilor de adoptare a unor norme minime în materie de definire a infracțiunilor și sancțiunilor.

Lista de tipologii infracționale este flexibilă, permițând Consiliului Uniunii Europene să o extindă, prin votul unanim al statelor membre.

Competența auxiliară a Uniunii în dimensiunea penală a spațiului de justiție, din punct de vedere substanțial, reglementată de art. 83 alin. (2) TFUE, presupune un scop al incriminării total diferit. Acesta nu mai are natură identitară, ci este pur-utilitar și este conceput pentru a

asigura principiul efectivității dreptului Uniunii, cu respectarea, însă, a caracterului *ultima ratio* al dreptului penal. Astfel, Uniunea poate adopta directive de stabilire a unor norme minime în materie de definiții ale infracțiunilor și sancțiuni atunci când acest lucru este indispensabil pentru punerea în practică în mod eficient a unei politici a UE (desigur, non-penală), care a mai făcut, în trecut, obiectul unor măsuri de armonizare.

Până în prezent, această competență a Uniunii a condus la adoptarea de norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor doar în materia abuzului de piață și a infracțiunilor contra intereselor financiare ale Uniunii Europene.

În contextul principiului scopului legitim al infracțiunilor, am analizat în continuare unele situații în care există îndoieli cu privire la compatibilitatea anumitor acte juridice ale Uniunii cu acest principiu, în special stabilirea unei norme minime care impune incriminarea, de către state, a pedopornografiei, în situația în care imaginile pornografice reprezintă un adult care pare a fi un copil sau când reprezintă o persoană inexistentă în realitate, ficționalizată pe calea efectelor speciale. Incriminarea unor astfel de fapte nu îndeplinește cerințele principiului scopului legitim al incriminării dacă le raportăm la identificarea acestuia în preambulul actului juridic (protecția copilului). Pe de altă parte, putem considera că incriminarea îndeplinește cerința scopului legitim al incriminării dacă vom avea în vedere faptul că valoarea socială protejată este una simbolică, legată de demnitatea copilului. Ne exprimăm susținerea față de această idee pentru că dreptul Uniunii mai cunoaște și alte situații similare de incriminare simbolică a unor fapte (de exemplu, în legătură cu combaterea rasismului, xenofobiei și a altor forme de intoleranță).

Față de cele anterior constatate, propunem *de lege ferenda* ca preambulul directivelor adoptate în temeiul art. 83 TFUE să enunțe întotdeauna scopul legitim al incriminărilor impuse statelor membre și să demonstreze cum acest scop poate fi atins, în concret, prin respectivele norme minime.

O altă problemă în legătură cu principiul scopului legitim, de data acesta simptomatică pentru fenomenul observat în ultimii 20 de ani la nivel global și pe care îl cunoaștem sub denumirea de „*justiție preventivă*”, este cea a „*crimigrării*”⁹⁰, după cum o numește J.A.E. Vervaele și referitor la care V. Mitsilegas a arătat că actele juridice care o reglementează permit statelor membre să incrimineze facilitarea intrării, tranzitului și a șederii neautorizate pe teritoriul Uniunii Europene chiar atunci când aceste fapte sunt săvârșite din motive pur-umane sau de persoane aflate într-o relație specială de apropiere cu imigranții ilegali (membrii familiilor acestora)⁹¹.

Am tratat principiul legalității, fundamental în materie penală, dintr-o triplă perspectivă: principiul legalității incriminărilor și a pedepselor (*nullum crimen, nulla poena sine lege*); principiul certitudinii și previzibilității (*lex certa*) și, nu în ultimul rând, principiul neretroactivității (*lex praevia*), corelativ cu cel al legii penale mai favorabile (*lex mitior*).

În legătură cu principiul *nullum crimen, nulla poena sine lege*, principala problematică pe care am analizat-o a fost aceea a existenței sau a inexistenței efectului direct al directivelor de stabilire de norme comune în materie de definire a infracțiunilor și a sancțiunilor, precum și a eventualei efect direct al directivelor de care depinde o anumită incriminare din dreptul intern

⁹⁰ John A.E. Vervaele, *European criminal justice in the European and global context*, op. cit., p. 11.

⁹¹ Valsamis Mitsilegas, *The normative foundation of the criminalisation of human smuggling: Exploring the fault lines between European and international law*, New Journal of European Criminal Law, volume 10, no. 1, Sage Publishing, 2019, p. 68-85.

al statelor membre. Am ajuns la concluzia că nu pot avea efect direct nici directivele întemeiate pe dispozițiile art. 83 TFUE și nici cele de armonizare din alte politici ale Uniunii de care depind unele elemente constitutive ale anumitor infracțiuni din dreptul statelor membre. Cu toate acestea, directivele menționate atrag obligația de interpretare conformă în sarcina instanțelor judecătorești.

Lex certa este un principiu fundamental, explicat amplu de jurisprudența CEDO (ne-am referit la o mică parte a hotărârilor CEDO vizând acest subiect: *Coëme împotriva Belgiei*⁹², *Cantoni împotriva Franței*⁹³ și *Žaja împotriva Croației*⁹⁴), dar și de cea a CJUE (cauza *Intertanko*⁹⁵ și cauza *Advocaten voor de Wereld VZW*⁹⁶). Pornind de la Manifesto I, am identificat unele acte juridice ale Uniunii, cum este cazul Deciziei-cadru 2004/757/JAI de stabilire a dispozițiilor minime privind elementele constitutive ale infracțiunilor și sancțiunilor aplicabile în domeniul traficului ilicit de droguri, care descriu cu mare acuratețe și precizie acțiunile sau omisiunile interzise, sub forma unei enumerări exhaustive, dar care, concomitent, conține și unele suprapuneri noționale nepotrivite, în funcție de varianta lingvistică la care ne raportăm.

Există acte juridice ale Uniunii, din domeniul analizat, care prevăd doar norme minime referitoare la definițiile infracțiunilor, lăsând sancțiunile exclusiv la alegerea statelor membre, desigur, dacă respectă condiția de a fi efective, proporționale și disuasive. Este vorba, în special, despre actele juridice care armonizează definiții ale faptelor ilicite din alte ramuri ale dreptului (administrativ, fiscal etc.), dar care sunt considerate acuzații în materie penală în baza „*Criteriilor Engel*”. Considerăm că astfel de situații nu reprezintă *ipso facto* încălcări ale *lex certa* pentru că dreptul Uniunii își păstrează claritatea chiar dacă lasă sancțiunea pe seama dreptului intern de transpunere al statului membru. Deplinătatea principiului certitudinii și previzibilității trebuie evaluată în raport cu acest din urmă drept.

Am identificat unele acte juridice ale Uniunii care permit prea multe excepții de la normele minime de stabilire a definițiilor infracțiunilor, iar unele sunt atât de imprecise, încât este neclar dacă respectivul act juridic mai obligă în vreun fel statele membre. Un astfel de exemplu este cel al Deciziei-cadru 2008/913/JAI privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal, dar și cel al Deciziei-cadru 2003/568/JAI privind combaterea corupției în sistemul privat.

Cea mai puternică ingerință în certitudinea și previzibilitatea dreptului penal, componente ale principiului legalității, o considerăm a se fi produs prin hotărârea CJUE din cauza *Taricco I*, atunci când Curtea a răspuns unui judecător italian că realizarea caracterului efectiv al protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene, în temeiul art. 325 TFUE, impune neaplicarea față de un acuzat a dispozițiilor naționale cu privire la prescripția răspunderii penale, în condițiile în care în dreptul penal italian instituția prescripției răspunderii penale este

⁹² CEDO, Hotărârea Curții (Secțiunea a doua) din 22 iunie 2000, în cauza *Coëme și alții împotriva Belgiei*, cererile nr. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, CE:ECHR:2000:0622JUD003249296.

⁹³ CEDO, Hotărâre (Cameră) din 15 noiembrie 1996, în cauza *Cantoni împotriva Franței*, cererea nr. 17862/91, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291.

⁹⁴ CEDO în Hotărârea Curții (Secția a II-a), Strasbourg, 4 octombrie 2016, în cauza *Žaja împotriva Croației*, cererea nr. 37462/09, CE:ECHR:2016:1004JUD003746209.

⁹⁵ CJUE, Hotărârea din 3 iunie 2008, *Intertanko*, C-308/06, EU:C:2008:312.

⁹⁶ CJUE, Hotărârea din 3 mai 2007, *Advocaten voor de Wereld VZW împotriva Leden van Ministerraad*, C-303/05, EU:C:2007:261.

considerată de drept substanțial. CJUE a revenit prin hotărârea din cauza supranumită *Taricco II*⁹⁷ și a remediat acest *dictum*, făcându-l, astfel, compatibil cu *lex certa*.

Lex praevia și *lex mitior* sunt principii care nu se aplică decât strict în dreptul penal substanțial. Dreptul penal procesual este de imediată aplicare. CJUE a tratat, pe larg, problematica acestor principii în cauza *Berlusconi și alții*⁹⁸. În hotărârea pronunțată, Curtea de la Luxemburg a stabilit că *mitior lex* face parte din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, fiind astfel și un principiu general al dreptului Uniunii Europene.

Am tratat principiul proporționalității dintr-o triplă perspectivă, cea a proporționalității prospective (sau materiale), cea a proporționalității retrospective (sau formale) și cea a proporționalității procesuale. Am folosit pentru primele două concepte terminologia lui P. Asp.

Proporționalitatea prospectivă (sau materială) este cea specifică repartizării competențelor în Uniunea Europeană, complementară subsidiarității. Având în vedere că în capitolul precedent am analizat principiul subsidiarității, în prezentul capitol, cercetând problematica proporționalității de o manieră holistică, ne-am concentrat asupra principiului omonim din punctul de vedere al dreptului general al Uniunii, cu trimiteri la dimensiunea penală a spațiului juridic. Am constatat, astfel, că Tratatul operează o distincție, în opinia noastră nejustificată, între regimul juridic al subsidiarității și cel al proporționalității, în sensul că avizul dat de Parlamente/camerele parlamentare ale statelor membre, în temeiul Protocolului (nr. 2) la Tratat se numește „*aviz de subsidiaritate*” și se mărginește să abordeze doar această problemă. De aceea, propunem *de lege ferenda*, completarea prevederilor art. 6 al Protocolului (nr. 2) privind aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității cu o dispoziție care să prevadă expres necesitatea evaluării de către Parlamentele/camerele parlamentare ale statelor membre și a principiului proporționalității. De asemenea, denumirea documentului elaborat ar trebui să fie: „*aviz cu privire la subsidiaritate și proporționalitate*”.

Proporționalitatea retrospectivă (formală) se referă la proporționalitatea infracțiunilor și a pedepselor și este specifică dreptului penal substanțial. În cadrul acestei problematice am analizat conceptele de proporționalitate ordinală și, respectiv, cardinală, introduse de von Hirsch⁹⁹. Am constatat că dreptul penal al statelor Uniunii Europene favorizează, după caz, una sau alta dintre aceste tipologii ale proporționalității formale și că un model comun statelor membre ale Uniunii este exclus. Normele minime de armonizare a dreptului penal substanțial adoptate de Uniune practică, în majoritatea lor, metoda stabilirii unui minimum al maximumului special al pedepsei aplicabile.

Pornind de la o idee lansată de M. Delmas-Marty în legătură cu evaluarea gravității unei infracțiuni prin agregarea mai multor criterii¹⁰⁰, am dezvoltat un model matematic, bazat pe „*distanța chi-pătrat*”. Generalizat, acest model permite evaluarea gravității unei infracțiuni date în funcție de „*n*” criterii, ponderate fiecare cu valori între 1 și „*k*”. Rezultă o formulă generală a distanței dintre gravitatea unei infracțiuni concrete și gravitatea absolută (a celei mai grave infracțiuni). Cu cât valoarea acestei distanțe este mai mică, cu atât infracțiunea este mai gravă.

⁹⁷ CJUE, Hotărârea din 5 decembrie 2017, *M.A.S. și M.B.*, C-42/17, EU:C:2017:936.

⁹⁸ CJUE, Hotărârea din 3 mai 2005, *Silvio Berlusconi, Sergio Adelchi, Marcello Dell'Utri și alții*, C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:272.

⁹⁹ **Andrew von Hirsch**, *Proportionality in the Philosophy of Punishment*, Crime and Justice, vol. 16 (1992), The University of Chicago Press, p. 55-98.

¹⁰⁰ **Mireille Delmas-Marty**, *Harmonisation des sanctions et valeur communes : la recherche d'indicateurs de gravité et d'efficacité*, în **Mireille Delmas-Marty, Geneviève Giudicelli-Delage, Elisabeth Lambert Abdelgawad**, *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, vol. 5, Unité mixte de recherche en droit comparé, Université Panthéon-Sorbonne, 2003.

Modelul presupune, însă, stabilirea unei gravități minime și a uneia maxime. Conceput astfel, modelul matematic dezvoltat descrie holistic proporționalitatea formală, prin ambele ei dimensiuni: ordinală și cardinală.

Proporționalitatea cardinală pune, uneori, probleme în materia transpunerii de către statele membre a actelor juridice cuprinzând norme minime referitoare la sancțiuni pentru că este posibil ca minimumul special al pedepsei prevăzut de actul juridic al Uniunii să fie superior maximumului general al pedepsei închisorii într-un anumit stat membru. Acest lucru s-a întâmplat, deja, în situația transpunerii Deciziei-cadru 2002/475/JAI privind combaterea terorismului, în Finlanda.

Probleme de nerespectare a proporționalității ordinale au fost identificate în situații în care pentru fapte foarte diferite ca gravitate, actele juridice ale Uniunii să prevadă același minimum al maximumului special al pedepsei, așa cum s-a întâmplat în cazul infracțiunii de trafic de persoane în forma agravată în care s-a pus în pericol viața victimei în comparație cu infracțiunea de contrafacere de monedă.

Am analizat proporționalitatea procesuală așa cum este prevăzută, în contextul dreptului la libertate și siguranță, de art. 5 CEDOLF. În acest sens, jurisprudența CEDO a stabilit, diacronic, că măsurile privative de libertate în procesul penal se iau atunci când alte măsuri preventive, mai puțin invazive, sunt ineficiente (alături de multe alte hotărâri ale CEDO, le avem în vedere în mod special, pe cele din cauzele *Letellier împotriva Franței*¹⁰¹ și *Mamedova împotriva Rusiei*¹⁰²). Din jurisprudența CJUE, am selectat, ca relevantă în acest sens, cauza *El Dridi*¹⁰³, referitoare la arestarea preventivă a unui imigrant ilegal găsit în continuare pe teritoriul Italiei, după ce a fost somat, printr-un ordin administrativ să îl părăsească, faptă incriminată în dreptul penal italian, dar, în mod evident, contrară scopului îndepărtării cât mai grabnice de pe teritoriul Uniunii Europene, propus de Directiva 2008/115/CE privind standardele și procedurile comune aplicabile statelor membre pentru returnarea resortisanților statelor terțe aflați în situație de ședere ilegală.

Principiul săvârșirii faptei cu vinovăție (*nulla poena sine culpa/mens rea*) nu este prevăzut nici în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și nici în CEDOLF. În opinia noastră, acesta este un principiu constituțional comun al statelor membre, derivat din valori constituționale superioare, cum este aceea a statului de drept și aceea a demnității umane. În acest sens am adus ca argumente mai multe hotărâri ale unor jurisdicții de constituționalitate din Uniunea Europeană, în principal Bundesverfassungsgericht din Germania și Conseil Constitutionnel din Franța. Pe această cale, considerăm că *nulla poena sine culpa* este un principiu general al Uniunii Europene. De asemenea, am analizat jurisprudența relevantă a CEDO (în special cauzele referitoare la edificarea unor construcții în Italia pe terenuri în care dezvoltările imobiliare erau interzise din motive ecologice: *Sud Fondi Srl*¹⁰⁴, *Varvara*¹⁰⁵,

¹⁰¹ CEDO, Hotărârea Curții (Cameră), Strasbourg, 26 iunie 1991, în cauza *Letellier împotriva Franței*, cererea nr. 12369/86, CE:ECHR:1991:0626 JUD001236986.

¹⁰² CEDO, Hotărârea Curții (Secția I), Strasbourg, 1 iunie 2006, definitivă la 23.10.2006, în cauza *Mamedova împotriva Rusiei*, cererea nr. 7064/05, CE:ECHR:2006:0601JUD000706405.

¹⁰³ CJUE, Hotărârea din 28 aprilie 2011, *Hassen El Dridi alias Soufi Karim*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268.

¹⁰⁴ CEDO, Hotărâre (Secția a II-a) din 20 ianuarie 2009, în cauza *Sud Fondi srl și alții împotriva Italiei*, cererea nr. 75909/01, CE:ECHR:2009:0120JUD007590901.

¹⁰⁵ CEDO, Hotărâre (Secția a II-a) din 29 octombrie 2013, în cauza *Varvara împotriva Italiei*, cererea nr. 17475/09, CE:ECHR:2013:1029JUD001747509.

*Valico Srl*¹⁰⁶, *G.I.E.M. Srl*¹⁰⁷) și cea a CJUE (cauzele *Paraschevas Louloudakis*¹⁰⁸, *Siegfried Ewald Rinkau*¹⁰⁹ și, respectiv, *Syuichi Yonemoto*¹¹⁰). Am constatat, în privința ambelor Curți, o jurisprudență relativ neunitară referitoare la principiul răspunderii doar pentru faptele săvârșite cu vinovăție. Răspunderea penală strictă (nebazată pe vinovăție) nu este încurajată, dar nici nu este exclusă cu totul din dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene, în special atunci când este vorba despre răspunderea persoanelor juridice. Față de situația constatată, propunem *de lege ferenda*, includerea principiului *nulla poena sine culpa*, în situația răspunderii penale a persoanei fizice, în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

În materia competenței de armonizare a dreptului penal al statelor membre, am constatat că art. 83 TFUE prevede două tipologii ale acestei competențe, ambele auxiliare, în sensul că folosirea lor este supusă imperativului facilitării cooperării judiciare în materie penală și aplicării principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și deciziilor judiciare. Este vorba, după cum am mai arătat, despre competența autonomă și despre cea accesorie. Referitor la competența implicită (sau reziduală), recunoscută pe cale jurisprudențială de CJUE în perioada post-Amsterdam, ne exprimăm opinia că acesta nu mai subzistă în contextul intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona și că s-a transformat parțial în competența accesorie, prevăzută de art. 83 alin. (2) TFUE.

În continuare, am identificat existența și am descris paradigma comună structurală a actelor juridice ale Uniunii de stabilire a unor norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și sancțiunilor. Am observat că actele juridice amintite au o structură comună și că aceasta cuprinde preeminent elementele conținutului infracțiunilor cu privire la care acestea stabilesc norme minime comune. O problemă interesantă este cea a existenței sau inexistenței unui drept penal general al Uniunii. A. Klip¹¹¹ răspunde afirmativ întrebării, considerând că acest drept este constituit din dreptul penal general comun tuturor statelor membre ale Uniunii. Am argumentat că statele membre, cu toate că, în principiu, cunosc aceleași concepte referitoare la partea generală a dreptului penal, dau sensuri diferite acestora, context în care răspunsul la întrebarea pe care ne-am pus-o ar trebui să fie, mai degrabă, negativ. Această soluție corespunde și observării faptului că actele juridice ale Uniunii la care ne referim definesc unele concepte caracteristice părții generale a dreptului penal în raport cu tipologiile speciale de infracțiuni la care se referă (de exemplu, circumstanțele agravante sau atenuante, răspunderea persoanei juridice, prescripția răspunderii penale etc.). Alteori, însă, actele juridice nu definesc și nu conturează conceptele folosite, concomitent neconținând trimiteri cu privire la luarea în considerație a sensului lor din dreptul intern al statelor membre. În astfel de situații, este vorba despre concepte autonome. Pentru a fi definite pe cale jurisprudențială este necesară, însă, sesizarea CJUE, ceea ce nu s-a întâmplat în marea majoritate a situațiilor, referitor la aceste acte juridice ale Uniunii.

O primă concluzie importantă pe care o tragem în legătură cu paradigma acestor acte juridice vizează *iter criminis*, mai precis ponderea tot mai mare pe care incriminarea tentativei

¹⁰⁶ CEDO (Secția a IV-a), Hotărâre din 21.03.2006, în cauza *Valico Srl împotriva Italiei*, cererea nr. 70074/01, CE:ECHR:2006:0321DEC007007401.

¹⁰⁷ CEDO, Hotărâre (Marea Cameră) din 28 iunie 2018, în cauza *G.I.E.M. Srl și alții împotriva Italiei*, cererile reunite 1828/06, 34163/07 și 19029/11, CE:ECHR:2018:0628JUD000182806.

¹⁰⁸ CJUE, Hotărârea din 12 iulie 2001, *Paraskevas Louloudakis*, C-262/99, EU:C:2001:407.

¹⁰⁹ CJUE, Hotărârea din 26 mai 1981, *Siegfried Ewald Rinkau*, 157/80, EU:C:1981:120.

¹¹⁰ CJUE, Hotărârea din 8 septembrie 2005, *Syuichi Yonemoto*, C-40/04, EU:C:2005:519.

¹¹¹ **André Klip**, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, op. cit., p. 196.

și a actelor premergătoare ca infracțiuni distincte și autonome o au, în special, în ultima perioadă. Infracțiunile „preparatorii sau pre-incipiente”¹¹², după expresia autorilor A. Ashworth și L. Zender, au proliferat, cu precădere, în domeniul combaterii terorismului și, în mod cu totul particular, prin Directiva (UE) 2017/541. Am identificat în această directivă 9 tipologii de norme minime referitoare la definirea unor astfel de infracțiuni (preparatorii), un număr nefiresc de mare pentru încadrarea în standardele dreptului penal și nu în cele ale unei „justiții preventive”, caracterizând un „drept al securității”, așa cum îl numește V. Mitsilegas¹¹³. Caracteristica acestor tipologii infracționale noi este aceea că elementul predominant al conținutului infracțional este cel subiectiv, incluzând cel puțin un scop infracțional calificat, dar adesea o succesiune de două astfel de scopuri, în timp ce *actus reus* constă într-o acțiune sau inacțiune, de cele mai multe ori, inofensivă. Hipertrofierea laturii subiective proporțională cu diminuarea importanței elementului material face ca justiția penală să tindă către procesele de intenții și nu către cele bazate pe fapte. Mai mult, o latură subiectivă atât de complexă și amplă este deosebit de dificil de probat, astfel încât se poate pune și întrebarea dacă această tendință din justiția penală aduce vreo plus-valoare concretă în combaterea infracțiunilor respective.

În acest sens, considerăm că, în viitor, directivele Uniunii Europene întemeiate pe dispozițiile art. 83 TFUE, ar trebui să limiteze expansiunea modelului „justiției preventive” și să se reîntoarcă la stabilirea de norme minime în materie de definire a infracțiunilor, care să promoveze incriminarea de fapte în care *actus reus* și *mens rea* să fie echilibrate, redând materialității faptelor valoarea pe care trebuie să o aibă inerent în dreptul penal.

Din analiza dispozițiilor referitoare la competența jurisdicțională penală cuprinse în actele juridice ale Uniunii desprindem o altă concluzie care se impune și anume aceea a necesității elaborării unui act juridic al UE cu privire la competența jurisdicțională penală, prin care să se stabilească reguli clare și obligatorii în această materie pentru toate statele membre, astfel încât să fie mult redus numărul conflictelor pozitive de jurisdicții, în condițiile creșterii ratei criminalității transfrontaliere în Uniunea Europeană. Precedentele acte juridice în materia competenței jurisdicționale penale nu au avut nicio eficiență. O astfel de directivă poate fi adoptată în temeiul art. 82 alin. (1) paragraful al doilea lit. (b) TFUE, lucru pe care îl propunem *de lege ferenda*.

CAPITOLUL V - PRINCIPIUL RECUNOAȘTERII RECIPROCE ÎN DIMENSIUNEA PENALĂ A SPAȚIULUI DE JUSTIȚIE AL UNIUNII EUROPENE

Aspectele procesuale ale dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene sunt supuse priorității principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare. Acest principiu este bazat, la rândul său, pe cel al încrederii reciproce între statele membre ale Uniunii Europene. Mai mult, în prezent, se manifestă o tendință de a se concepe mecanisme de cooperare judiciară în materie penală întemeiate direct pe principiul

¹¹² **Andrew Ashworth, Lucia Zender**, *Preventive Justice*, Oxford Monographs on Criminal Law and Justice, Oxford University Press, 2014, p. 98, 99.

¹¹³ **Valsamis Mitsilegas**, *The Security Union as a Paradigm of Preventive Justice: Challenges for Citizenship, Fundamental Rights and the Rule of Law*, în **Sergio Carrera, Valsamis Mitsilegas**, Editors, *Constitutionalising the Security Union. Effectiveness, rule of law and rights in countering terrorism and crime*, Center for European Policy Studies, Brussels, 2017, p. 7.

încrederii reciproce, așa cum este cazul EPOC și EPOC-PR, din Pachetul legislativ „*e-evidence*”.

Încrederea reciprocă este bazată pe o prezumție de conformitate a dreptului și practicii tuturor statelor membre cu Tratatul și cu ordinea juridică a Uniunii Europene. Această prezumție nu este absolută, dar este foarte puternică, astfel încât, pentru a o răsturna este nevoie de un demers judiciar în două etape. Într-o primă etapă, în temeiul unor argumente convingătoare, provenind, cel mai adesea, din jurisprudența CEDO, rapoarte ale unor organizații internaționale (ONU, Consiliul European, OSCE), concluzii ale unor inspecții internaționale (cum ar fi cele ale CPT), dar și surse interne din statele membre respective (rapoarte ale ombudsmanului și ale unor organizații ale societății civile), se conturează existența unor motive temeinice, izvorând cel mai adesea, din deficiențe sistemice sau generalizate, de natură să permită instanțelor unui stat membru să aibă suspiciuni cu privire la respectarea Tratatelor și a dreptului Uniunii de către un alt stat membru. În cea de-a doua etapă, instanțele respective au datoria să stabilească, printr-un mecanism interactiv cu autoritățile statului membru față de care există menționatele suspiciuni, în ce măsură deficiențele sistemice și generalizate afectează în mod direct, concret, cauza pe care o au de soluționat.

Aceasta este paradigma generală de analiză a refuzului de a mai acorda încredere autorităților unui alt stat membru, stabilită în dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii printr-o jurisprudență constantă a CJUE, începând cu hotărârea din cauzele conexe *Pál Aranyosi și Robert Căldăraru*¹¹⁴. Mai mult, același tip de raționament a fost menținut de Curtea de la Luxemburg și atunci când în cauză au apărut îndoieli cu privire la respectarea dreptului la un proces echitabil, din cauza afectării independenței justiției, în condițiile unor deficiențe generalizate în sistemul judiciar al unui stat membru (hotărârea CJUE din cauza *LM*, supranumită și „*Deficiențele sistemului judiciar*”).

Tot o problemă de încredere reciprocă între statele membre ale Uniunii Europene este și cea a definirii conceptului autonom de „*autoritate judiciară emitentă*” în cazul mandatului european de arestare. De asemenea, printr-o jurisprudență bogată, mai puțin consecventă decât precedentă, CJUE a stabilit că principala caracteristică a conceptului autonom este independența autorității judiciare față de executiv. Problema s-a pus cel mai acut în cazul procurorilor ca autorități emitente a MEA, în hotărârea Curții din cauzele conexe *OG și PI*. Alte hotărâri ale CJUE au stabilit că lipsa de independență a procurorilor față de executiv poate fi compensată prin validarea emiterii MEA de către o instanță judecătorească (cauza *NJ*¹¹⁵). Surprinzător, însă, lipsa de independență internă a procurorilor în cadrul sistemului Ministerului Public, atunci când aceștia emit individual MEA, dar pot fi supuși ordinilor și instrucțiunilor individuale ale superiorilor ierarhici nu a fost considerată o problemă de natură să afecteze calitatea „*judiciară*” a acestora (hotărârea din cauzele conexe *JR și YC*¹¹⁶). În opinia noastră, un aspect important al principalei probleme sesizată de Curte în cauzele conexe *OG și PI*, anume aceea că procurorul ce are competența să emită MEA poate fi blocat să o facă printr-o intervenție „*nejudiciară*” subzistă și în împrejurările din cauza *NJ*, respectiv cauzele conexe *JR și YC*. În *NJ*, ministrul justiției putea bloca inițiativa procurorului de a emite MEA înainte ca acesta să o facă, înlăturând astfel, cu totul, etapa validării MEA de către o instanță judecătorească. În cauzele conexe *JR și YC*, subordonarea ierarhică importantă a procurorilor

¹¹⁴ CJUE, Hotărârea din 5 aprilie 2016, *Pál Aranyosi și Robert Căldăraru*, C-404/15 și C-659/15, EU:C:2016:198.

¹¹⁵ CJUE, Hotărârea din 9 octombrie 2019, *NJ*, C-489/19 PPU, EU:C:2019:849.

¹¹⁶ CJUE, Hotărârea din 12 decembrie 2019, *JR și YC*, C-566/19 PPU și C-626/19 PPU, EU:C:2019:1077.

în cadrul sistemului Ministerului Public poate deschide oricând calea unor ordine și instrucțiuni care să lipsească procurorul de independența specifică unei autorități judiciare veritabile. Considerăm astfel că, pentru ca procurorul să poată fi „*autoritate judiciară emitentă*” a MEA, acesta ar trebui să fie cu totul independent de executiv, iar, în ceea ce privește acțiunea sa în cauzele pe care le instrumentează, ar trebui să se bucure de o autonomie profesională avansată, care să excludă posibilitatea superiorilor ierarhici de a-i adresa ordine sau instrucțiuni individuale. Singura posibilitate acceptabilă de a interveni asupra deciziei unui procuror de a emite sau nu un MEA, atunci când acesta are calitatea de „*autoritate judiciară emitentă*” este aceea a controlului judiciar efectuat de o instanță judecătorească, urmare a unei sesizări, în conformitate cu dreptul național.

Una dintre problemele majore ale principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare în materie penală este interferența dintre consecințele aplicării acestui principiu și imperativul garantării și respectării drepturilor fundamentale și libertăților atât a celor prevăzute de Cartă, cât și a celor prevăzute de Convenția europeană, la nivelul minim de protecție asigurat de Convenție, implicit prin jurisprudența CEDO. Interacțiunea dintre Tratat și Cartă, pe de o parte, și Convenția europeană, pe de altă parte, în contextul amintit, dă naștere așa-numitului „*dialog al Curților*”, adică problemei interpretării conținutului concret al drepturilor și libertăților fundamentale într-o cauză dată, atunci când față de aceasta este relevantă și practica CEDO și cea a CJUE. Din punctul de vedere al CEDO, jurisprudența acesteia a aplicat multă vreme așa-numita *Prezumție Bosphorus*, potrivit căreia un stat era prezumat că nu a încălcat prevederile Convenției europene când nu a făcut altceva decât să-și îndeplinească îndatoririle de membru al Uniunii, aplicând, prin urmare, soluții juridice ale altor state în ordinea sa internă. Desigur că această prezumție este relativă, permițându-se răsturnarea sa ori de câte ori protecția drepturilor garantate de Convenție a fost manifest deficitară¹¹⁷. Începând cu hotărârea CEDO din cauza *Avotiņš împotriva Letoniei*, CEDO a decis că *Prezumția Bosphorus* nu mai este aplicabilă, urmând ca analiza Curții să verifice oricum respectarea drepturilor susmenționate chiar și atunci când încălcarea lor nu este manifestă¹¹⁸.

Caracterul automat al recunoașterii deciziei judiciare a unui alt stat membru este regula, dar există și excepții de la aceasta, în special în ceea ce privește ordinul european de anchetă. Pentru unele măsuri de investigare ce pot face obiectul unor asemenea ordine și au un caracter puternic invaziv față de drepturile și libertățile unor persoane, este permisă înlocuirea măsurii dispuse prin ordin cu o alta, ce poate realiza același obiectiv fiind concomitent mai puțin invazivă. Înlocuirea depinde, în exclusivitate, de autoritatea de executare și este justificată atât prin principiul proporționalității procesuale, interpretat din perspectiva aplicării principiului asimilării în cooperarea judiciară în materie penală, cât și prin probabilitatea ridicată ca autoritatea emitentă să nu aibă cunoștință despre existența posibilității folosirii măsurii procesuale mai puțin invazive.

Similar capitolului precedent și în acest capitol am identificat și prezentat paradigma structurală a actelor juridice întemeiate pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare în materie penală. Acest demers a fost ilustrat, în principal,

¹¹⁷ CEDO, Hotărârea (Marea Cameră) din 30 iunie 2005, în cauza *Bosphorus Airlines Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi împotriva Irlandei*, cererea nr. 45036/98, CE:ECHR:2005:0630JUD004503698.

¹¹⁸ CEDO, Hotărârea (Marea Cameră), din 23 mai 2016, în cauza *Avotiņš împotriva Letoniei*, cererea nr. 17502/07, CE:ECHR:2016:0523JUD001750207.

cu exemple din Decizia-cadru MEA¹¹⁹, Directiva OEA¹²⁰ și Regulamentul OIC¹²¹, dar și din alte acte juridice aparținând categoriei amintite.

Am constatat că aceste acte juridice, indiferent de tipologia lor (decizie-cadru, directivă, regulament) sunt structurate în funcție de aceleași elemente: obiectul recunoașterii reciproce; limitele acesteia; domeniul de aplicare și condiția dublei incriminări; obiectul măsurii la care se referă decizia judiciară supusă recunoașterii; autoritatea emitentă și autoritatea de executare; conținutul și forma mandatului sau ordinului; alte condiții și garanții; transmiterea; recunoașterea; motivele de nerecunoaștere și neexecutare (principiul *ne bis in idem*, încălcarea principiului legalității în statul de executare, atingerea adusă intereselor statului de executare în materie de siguranță națională, dreptul „*de a rămâne*”¹²², încălcarea drepturilor fundamentale, greșeli și inadvertențe în conținutul mandatelor, ordinelor sau certificatelor); termenele de recunoaștere/executare; căile de atac și pluralitatea de cereri de recunoaștere și executare.

Considerăm că una dintre tendințele principale în ceea ce privește instrumentele juridice de aplicare a principiului recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare în materie penală constă în favorizarea unificării juridice și asigurarea aplicabilității directe a dispozițiilor dreptului Uniunii în acest domeniu, motiv pentru care s-a început promovarea regulamentelor ca acte juridice ale Uniunii (cazul Regulamentului OIC).

O altă tendință identificată este cea a sintetizării conținutului unui ordin sau mandat, întemeiat pe principiul recunoașterii reciproce, în forma unui certificat (conținând un tipizat) care, într-o primă fază însoțește ordinul sau mandatul (cazul OEA), iar ulterior îl înlocuiește (cazul OIC). Pe această cale, recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare în materie penală generează libera circulație în Uniune a acestor certificate.

CAPITOLUL VI - DREPTUL UNIUNII EUROPENE ÎN MATERIA PROTECȚIEI INTERESELOR FINANCIARE ALE ACESTEIA

În evoluție istorică, protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene a început la nivelul statelor membre prin măsuri atât administrative, cât și penale, luate fără a exista vreo obligație formală stabilită în dreptul comunitar în acest sens, cu excepția măsurilor administrative de combatere a fraudei adoptate în cadrul politicii agricole comune.

Ulterior, Uniunea Europeană (după Tratatul de la Maastricht) a adoptat primele acte juridice în materia armonizării dreptului material aplicabil combaterii administrative a faptelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. În acest sens, se evidențiază regulamentele necesare punerii în aplicare a normelor armonizate la nivelul Uniunii, prin controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de reprezentanți ai Comisiei, întruniți la început într-o formațiune *ad hoc*, denumită UCLAF, iar apoi într-un oficiu, OLAF.

Prima normă juridică a Uniunii care avea să inițieze armonizarea dispozițiilor de drept penal material al statelor membre în materia combaterii infracțiunilor contra intereselor financiare ale Uniunii, Convenția PIF, a fost adoptată în anul 1995, prin mecanismul interguvernamental specific pilonului al III-lea al Uniunii, justiție și afaceri interne. Prin această Convenție, ca și prin două dintre cele trei protocoale adiționale ale acesteia, au fost formulate,

¹¹⁹ Decizia-cadru 2002/584/JAI, precitată.

¹²⁰ Directiva 2014/41/UE, precitată.

¹²¹ Regulamentul (UE) 2018/1805, precitat.

¹²² Art. 4 alin. (6) Decizia-cadru 2002/584/JAI, precitată.

pentru prima oară, norme minime în materia incriminărilor și pedepselor pentru fraude și celelalte infracțiuni contra intereselor financiare ale Uniunii. Paradigma de bază a construcției acestor incriminări, în ceea ce privește fraudele, a fost concepută pe structura oricărui buget, inclusiv a celui al Uniunii Europene, ca o structură duală, bipartită, conținând activul și, respectiv, pasivul bugetar.

Tot prin Convenția PIF și cele două protocoale ale sale care reglementează aspecte de drept penal substanțial s-au stabilit și celelalte infracțiuni aflate în directă legătură cu fraudele și care, prin urmare, trebuie incluse în sfera infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii: în special, infracțiunile de corupție, spălarea banilor și criminalitatea organizată.

Ca orice convenție internațională, pentru a produce efecte trebuie să intre în vigoare (printr-un număr minim de ratificări), iar, în final, statele care au ratificat-o să o implementeze în ordinea juridică națională prin acte normative sau să o aplice direct, în funcție de sistemul dualist sau monist pe care îl au. Fiind vorba despre incriminarea de infracțiuni și stabilirea de pedepse, principiul legalității impune ca statul-parte să le realizeze pe calea edictării de legi penale naționale.

În cazul Convenției PIF și al protocoalelor sale adiționale, procesul descris a fost de durată, iar rezultatele sale, cu toate că au adus un progres semnificativ în combaterea penală a fraudelor împotriva intereselor financiare ale Uniunii, nu au fost pe deplin satisfăcătoare în privința integrării incriminărilor astfel legiferate în ansamblul dreptului material penal și procesual penal al statelor membre.

Jurisprudența CJUE a sancționat tocmai această lipsă de integrare normativă la nivel național, așa cum s-a întâmplat în cazul dispozițiilor naționale privitoare la prescripția răspunderii penale, considerate în *cauza Taricco I*, ca fiind de natură să aducă atingere combaterii eficiente și disuasive a fraudelor, în timp ce incriminările și pedepsele pentru faptele penale, în sine, erau transpuse corespunzător de statul membru în discuție.

Aceste discrepanțe create în sistemele juridice ale statelor membre prin implementarea normelor minime în materie de incriminări și pedepse au atras atenția legiuitorului Uniunii asupra necesității abordării sistematice a consecințelor pe care astfel de norme le pot produce dacă nu sunt însoțite și de alte dispoziții care să armonizeze corespunzător dreptul penal material, dar și dreptul procesual penal, aflat în interacțiune directă cu incriminările și pedepsele.

Dezideratul sus-menționat s-a realizat prin Directiva PIF. Aceasta nu s-a limitat doar la actualizarea normelor minime în materie de incriminări și pedepse pentru infracțiunile PIF (incluzând în rândul acestora, printre altele, fraudele la TVA intracomunitare ce au cauzat un prejudiciu de minimum 10 milioane EUR, printr-un *modus operandi* transnațional), ci a inclus dispoziții de armonizare pentru multe alte instituții de drept penal material, cum ar fi cele din domeniul participației penale și a tentativei, ori cele referitoare la prescripția răspunderii penale sau a executării pedepsei, precum și pentru anumite norme de procedură penală, cum ar fi acelea care reglementează competența jurisdicțională și previn conflictele de jurisdicție dintre statele membre.

Directiva PIF, printre altele, nu este altceva decât suportul de drept penal substanțial care generează, prin transpunere, în legislația statelor membre, infracțiuni concrete ce vor face obiectul investigațiilor și urmărilor penale ale Parchetului European.

Elementele amintite în legătură cu Convenția PIF și Directiva PIF reprezintă tot atâtea expresii ale dimensiunii penale materializate în dreptul substanțial al protecției intereselor

financiare ale Uniunii Europene, alături de o dimensiune penală a acestei protecții care se manifestă în investigațiile administrative. Este vorba despre calificarea unor anchete administrative, disciplinare ori financiare ca fiind bazate pe acuzații de natură penală sau antrenând sancțiuni având caracter penal, potrivit „*Criteriilor Engel*”. Majoritatea cauzelor de acest tip, în care au fost pronunțate hotărâri de către cele două Curți, de la Strasbourg și de la Luxembourg, recunoscând unor investigații administrative caracterul penal, din punctul de vedere al naturii acuzației, au vizat problematica TVA și cea a fondurilor pentru agricultură și dezvoltare rurală.

Acesta este un aspect deosebit de important al dimensiunii penale a protecției intereselor financiare ale Uniunii pentru că influențează esențial principiul cumulului dintre răspunderea administrativă și cea penală pentru faptele care aduc atingere acestor interese. Cumulul între sancțiunile penale și cele administrative este admis de Directiva PIF, doar atunci când sancțiunile administrative sunt „*sancțiuni care nu pot fi echivalate cu sancțiunile penale*”, după cum rezultă din punctul (17) al preambulului Directivei. Dacă există identitate de faptă, iar sancțiunile administrative au, în realitate, caracter penal, în conformitate cu jurisprudența amintită mai sus, principiul *ne bis in idem* este încălcat. Acest principiu reprezintă o garanție fundamentală a drepturilor de care se bucură suspectii și acuzații în procesul penal, astfel încât încălcarea sa invalidează procedura penală inițiată.

Rezultatele practice pe care le va genera Directiva PIF în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene vor depinde, în mare măsură, de eficiența organului Uniunii care va fi beneficiarul său direct, Parchetul European.

CAPITOLUL VII - PARCHETUL EUROPEAN ȘI IMPLICAREA ACESTUIA ÎN DIMENSIUNEA PENALĂ A SPAȚIULUI DE JUSTIȚIE AL UNIUNII EUROPENE

Parchetul European este singura structură a Uniunii Europene ce are natura unei autorități judiciare care își desfășoară activitatea în domeniul penal, aplicând o paradigmă verticală de intervenție acțiunii sale. Regulamentul care îl înființează a fost adoptat după o perioadă de mai mult de 20 de ani de la primele studii, analize și intervenții concrete făcute în acest scop, la inițiativa Comisiei Europene: Corpus Juris, Comunicarea Comisiei COM (2000) 608, Cartea verde și Propunerea de regulament al Parchetului European, formulată de Comisie, COM(2013) 534.

Toate aceste studii și propuneri ale Comisiei au avut în vedere constituirea unui Parchet European cu o structură verticală importantă, ce trebuia să acționeze într-un „*spațiu juridic unic*” sau „*spațiu judiciar european*”. În varianta Corpus Juris, un astfel de spațiu presupunea armonizarea la un nivel superior, chiar unificarea dreptului penal substanțial al statelor membre și a procedurii penale aplicabile combaterii infracțiunilor contra intereselor financiare ale Uniunii. Ca o consecință, procurorul general european sau procurorii delegați de acesta aveau posibilitatea de a ancheta infracțiunile aflate în competența Ministerului Public European pe teritoriul oricărui stat membru, aplicând un drept penal substanțial și o procedură unică, suficient de detaliate. Structura ierarhică a Parchetului European trebuia să fie pur-lineară, având în frunte un procuror general european.

În mare, aceste caracteristici s-au menținut inclusiv în Propunerea de regulament al Parchetului European, formulată de Comisie în anul 2013, desigur, nuanțate. Astfel, se menține ideea de „*spațiu juridic unic*”, dar nu se mai aplică o unificare a dreptului penal substanțial și a procedurii penale a statelor membre, ci doar o armonizare prin norme minime. Structura

ierarhică rămâne, însă, simplă, alcătuită din procurori delegați europeni – procuror-șef european (și adjuncți). Normele aplicabile anchetelor sunt cele din Regulament, care se completează cu prevederile dreptului intern al PED care instrumentează cazul.

Ca urmare a deciziilor luate în Consiliu, în timpul președințiilor elenă și italiană din anul 2014, structura Parchetului European avea să se schimbe radical, prin adoptarea modelului colegial, presupunând o organizare complicată, un sistem extrem de complex, super-ierarhizat, de luare și validare a deciziilor EPPO, care are doar dezavantaje din punctul de vedere al eficacității acestui organ al Uniunii, al celerității anchetelor, punând concomitent în pericol principiile de drept, ce constituie simultan garanții ale drepturilor și libertăților fundamentale, așa cum este cazul certitudinii și previzibilității legii. Sub această ierarhie, menținută în Regulamentul EPPO, PED apare, mai degrabă, ca o autoritate de aplicare a legii decât ca un procuror, în sensul judiciar al termenului.

Regulamentul EPPO acordă o importanță sporită independenței Parchetului European, văzută ca independență externă. Nu conferă, însă, garanții suficiente pentru autonomia profesională a PED, nici în relația acestuia cu statul membru căruia îi aparține (printr-o soluție normativă nesatisfăcătoare a răspunderii disciplinare a acestuia în calitatea sa de procuror național) și nici în relația cu Parchetul European, nefiind prevăzute pentru PED garanții că poate fi înlocuit, la cererea sa, de la investigarea unui caz sau poate să ignore instrucțiunile pe care le primește, ori să le conteste, în situația în care acestea sunt contrare dreptului aplicabil sau conștiinței sale.

Incertitudinea și imprevizibilitatea legii aplicabile apare *ab initio*, din momentul evocării sau atribuirii unei cauze, continuă pe întreg parcursul anchetei (prin posibilitatea camerei permanente de a realoca un caz sau a PED de a atribui o măsură, în cazul investigațiilor transfrontaliere) și culminează în momentul în care rechizitoriul Parchetului European poate fi trimis în judecată în fața instanței competente a unui alt stat membru decât cel al cărui PED a investigat cazul, ceea ce presupune aplicarea altui drept penal substanțial și altei proceduri penale în faza de judecată decât în cea de urmărire penală. Este de așteptat ca aceste cazuri să nu fie frecvente, dar, cu certitudine, ele sunt posibile.

Regulamentul însuși este sursa directă a numeroase incertitudini juridice prin aceea că lasă decizia asupra reglementării multor aspecte esențiale, de fond, ale investigațiilor și urmăririlor EPPO, pe seama colegiului, care este împuternicit să adopte regulamentul intern de procedură al Parchetului European, orientările generale și orientările acestuia. Nu este prevăzut, expres, un control jurisdicțional asupra acestor reglementări interne, iar acțiunea în anulare în fața CJUE nu este, de asemenea, posibilă. Acest context face ca dispozițiile din regulamentul intern de procedură, din orientările generale și din orientările adoptate de colegiu să nu poată fi contestate ca atare, ci doar dacă, prin aplicarea concretă a acestora s-a ajuns la încălcarea Tratatelor sau a dreptului Uniunii, pe calea acțiunii preliminare formulate la cererea persoanelor afectate, de către instanțele naționale.

Controlul jurisdicțional al actelor EPPO destinate să producă efecte față de terți a fost atribuit, prin Regulament, instanțelor naționale competente, aceste acte fiind asimilate *fictio juris* celor ale autorităților naționale. Ele sunt indubitabil acte ale unui organ al Uniunii Europene. Considerăm că această regulă a fost instituită, mai degrabă, din rațiuni pragmatice, altminteri CJUE ar fi supraîncărcată cu un număr enorm de cereri de control jurisdicțional asupra actelor EPPO. Cu toate că înțelegem o astfel de motivație, considerăm că, cel puțin *ultima ratio*, o cale de atac, chiar și extraordinară, ar fi trebuit rezervată în favoarea CJUE.

Sistemul colegial a fost impus de statele membre ca element de asigurare a reprezentării acestora în luarea deciziilor esențiale ale EPPO. În lipsa sistemului colegial, deciziile EPPO ar ieși cu totul din sfera statelor membre. Din punct de vedere istoric, sistemul colegial este coerent cu natura spațiului de justiție al Uniunii Europene în dimensiunea sa penală, în care elementul interguvernamental a fost întotdeauna prezent și este, în continuare, în forme atenuate. Astfel, dacă „*frâna de urgență*” este reglementată, din motive identitare, în favoarea statelor membre în procedura legislativă prevăzută de art. 82 și 83 TFUE, similar, interesele concrete ale statelor membre participante la cooperarea consolidată pentru Parchetul European, își găsesc expresia în colegiu. Cu toate acestea, cel puțin raportat la textul Regulamentului EPPO, procurorii europeni ar trebui să fie independenți față de statele membre.

Pentru că în prima parte a acestor concluzii am înfățișat unele dintre cele mai importante consecințe negative ale sistemului colegial, nu putem să nu recunoaștem că acesta conferă o legitimitate sporită deciziilor Parchetului European. Pe această cale, se introduce în EPPO dimensiunea orizontală a nivelului de conducere ierarhic superioară. O astfel de viziune este conformă cu una dintre cerințele prevăzute pentru Parchetul European de Tratat, aceea de a fi instituit „*pornind de la Eurojust*”.

Foarte multe elemente esențiale ale funcționării Parchetului European nu au putut fi analizate în prezenta teză pentru că acestea nu sunt încă stabilite, urmând să facă obiectul regulamentului intern de procedură, al orientărilor generale și orientărilor elaborate de colegiu. În aceste condiții, precum și din cauza faptului că EPPO nu are încă activitate practică, o evaluare mai profundă a eficienței, coerenței și valorii adăugate a acestui organ al Uniunii nu poate fi încă făcută. Acesta este și unul dintre motivele pentru care am hotărât să nu formulăm, pentru moment, propuneri *de lege ferenda* în ceea ce privește Parchetul European. Regulamentul acestuia a fost adoptat în condiții extrem de dificile, prin cooperare consolidată, și chiar și prin această procedură, existau șanse foarte mari ca negocierile din Consiliu să nu conducă la niciun rezultat.

Ne limităm astfel să criticăm aspectele prezentate mai sus, unele perfectibile prin regulamentul intern de procedură al EPPO și să observăm că dezideratul instituirii unui Parchet European a fost atins. Prin EPPO, dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene a înregistrat un progres foarte important, ce deschide calea extinderii, cu timpul, a obiectului acestuia, la criminalitatea gravă transfrontalieră din Uniunea Europeană.

Ceea ce trebuie să evidențiem în încheierea acestui capitol, este calitatea îndoielnică a variantelor lingvistice ale Regulamentului, aspect pe care l-am invocat pe parcursul întregului demers de interpretare a dispozițiilor acestui act juridic și pentru care propunem folosirea de către Ministerul Justiției din România a procedurii de *corrigendum*.

CAPITOLUL VIII - CONCLUZII GENERALE ȘI PROPUNERI DE LEGE FERENDA

Pe întreaga planetă există un spațiu juridic general. Pe teritoriile sale, aparținând diferitelor state, dar și în spațiile internaționale (marea liberă, spațiul extraatmosferic, Antarctica etc.), o mulțime alcătuită din norme juridice și decizii judiciare este supusă unei ordini juridice complexe. Este vorba despre spațiul juridic global.

În interiorul său, raporturile juridice ce se dezvoltă, în principal, din schimburile comerciale tot mai intense, se modelează în funcție de megatendințele contemporane. Pentru că anumite state impun aceste tendințe în ordinea juridică mondială, remarcăm apariția de modele juridice

hegemonice la nivel global și regional. Aceste modele sunt apoi imitate, uneori fără discernământ și fără a realiza, în prealabil, o armonizare, o adaptare la dreptul național, de către alte state. M Delmas-Marty numește fenomenul „*internormativitate de fapt*”. Alteori, unele state schimbă între ele modele juridice pentru că acestea se impun datorită eficienței pe care o au. O astfel de situație se produce prin forța argumentului și validarea adusă de practică, iar nu prin impunerea geopolitică a unui model hegemonic. Adesea, statele realizează complementarități între reglementările anumitor instituții juridice, conducând la armonizare, adică la înlăturarea asperităților și disfuncționalităților ce apar la interferența dintre sistemele lor juridice, în special în cadrul diferitelor forme de cooperare judiciară internațională.

Unificarea mondială a dreptului, o utopie care a stârnit, însă, interesul multor juriști, părea, la un moment dat, realizabilă prin hibridizare.

Pentru înțelegerea, sondarea, realizarea de comparații și predicții, spațiul juridic poate fi privit ca un spațiu topologic. Aplicând rezultatele științifice din domeniul topologiei și statisticii matematice, putem realiza calcule, care să ne permită să stabilim realitatea concretă, obiectivă, a unor fenomene juridice, prin metode ale științelor exacte, care exclud subiectivismul, inerent interpretărilor juridice clasice, și care sunt fiabile.

Pentru a ilustra această realitate, în cuprinsul tezei de doctorat am exemplificat cele afirmate prin măsurarea distanței „*chi-pătrat*” în cazul a două norme de transpunere, ipotetice, adoptate de două state membre ale Uniunii Europene, în baza unei norme minime de stabilire a definiției infracțiunii de abuz de piață, în conformitate cu Directiva 2014/57/UE. Demersul a condus la obținerea de valori numerice pentru distanța (metrica) dintre fiecare normă de transpunere și norma de armonizare prevăzută de Directivă, demonstrând concomitent că norma adoptată de cel de-al doilea stat membru nu reprezintă, de fapt, o adevărată transpunere a normei de armonizare.

Trecând din registrul de analiză al spațiilor juridice privite de o manieră generală și globală la spațiile juridice regionale, teza tratează, în detaliu, problematica spațiului juridic al Uniunii Europene, conectat geografic la teritoriul acesteia, mai exact, la reuniunea teritoriilor statelor membre ale Uniunii, cuprinzând o pluralitate de norme juridice și decizii judiciare, asupra cărora s-a construit o ordine juridică: cea a Uniunii Europene. Această ordine juridică este *sui generis*, proprie, autonomă, integrată ordinilor juridice ale statelor membre și care se impune acestora, iar ale căror instanțe sunt obligate să o aplice. Viziunea asupra ordinii juridice a Uniunii, adoptată în 1964, prin celebra hotărâre a Curții de Justiție a Comunităților Europene din cauza *Costa contra ENEL*, este deosebit de valoroasă din punctul de vedere al cercetării pe care am întreprins-o pentru că nu am fi putut pune problema unui spațiu juridic în legătură cu Uniunea Europeană, în lipsa unei definiții clare, precise și lipsite de inconsecvențe a ordinii juridice a acesteia.

Pornind de la ideea că instanțele statelor membre au obligația de a aplica ordinea juridică a Uniunii, deducem că spațiul juridic al Uniunii include un spațiu judiciar sau, mai exact, un spațiu de justiție al acesteia.

Pe de altă parte, am stabilit că spațiile juridice au dimensiuni și scale, iar prin dimensiunea unui spațiu juridic înțelegem perspectiva din care este privit sau criteriul după care este analizat. Demersul nostru s-a concentrat, astfel, în continuare, asupra dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, observând apoi caracteristicile fundamentale ale acestui spațiu din perspectiva dimensiunii alese. Pentru a întreprinde acest demers, ne-am raportat la Spațiul de libertate, securitate și justiție, introdus în nivelul constituțional al dreptului Uniunii Europene

prin Tratatul de la Amsterdam și care, în prezent, este reglementat de partea a III-a titlul V TFUE, fiind astfel inclus în „*Politicile și acțiunile interne ale Uniunii Europene*”.

În absența unei definiții a SLSJ în Tratat, acte juridice ori jurisprudență a CJUE, l-am definit ca reprezentând totalitatea normelor juridice și a deciziilor administrative și judiciare existente, la un moment dat, pe teritoriul Uniunii, care se referă la libertatea de circulație a persoanelor în raport cu securitatea individuală și colectivă a acestora, precum și la realizarea acestor obiective prin administrația publică și, mai ales, prin justiție, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, a diferitelor sisteme de drept și a tradițiilor juridice ale statelor membre. Am analizat, apoi, caracteristicile comune ale sale cu cele ale spațiului de justiție al Uniunii în dimensiunea sa penală, distingând, însă, și unele diferențe și nuanțe specifice acestuia din urmă.

Am observat că SLSJ este alcătuit din trei componente principale: libertatea (în sensul libertății de circulație și de stabilire a persoanelor, în absența controalelor la frontierele interne ale Uniunii, chestiune analizată în raport atât de prevederile Tratatelor, cât și de acquis-ul Schengen, încorporat în dreptul Uniunii prin Tratatul de la Amsterdam), securitatea (prin asigurarea prevenției și, mai ales, a combaterii criminalității grave, a rasismului și xenofobiei) și justiția (prin facilitarea accesului la aceasta, armonizarea prin norme minime a dreptului penal al statelor membre și recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare).

Ideea fundamentală a SLSJ este cea a asigurării libertății de circulație și de stabilire a persoanelor într-un spațiu fără frontiere interne, dublată de politici și acțiuni, de măsuri concrete, materializate în acte juridice ale Uniunii, dar și în programe și planuri de acțiune, care să prevină și să combată posibilitatea autorilor și participanților la săvârșirea de infracțiuni grave de a fugi de răspunderea penală, de justiție, deplasându-se, în deplină impunitate, în spațiul fără frontiere interne al Uniunii Europene. Dacă pentru infractorii din interiorul Spațiului Schengen, lipsa frontierelor interne este o realitate obiectivă, pentru autoritățile judiciare și polițienești ale statelor membre, autorități în întregime naționale, aceste frontiere au continuat și continuă să existe.

Geografia variabilă a spațiilor Uniunii face, de asemenea, ca frontierele interne să continue, de fapt, să existe, la vecinătățile dintre Spațiul Schengen și statele membre care nu fac parte din acesta. Paradoxal, astfel de frontiere nu există la limita teritoriului Uniunii Europene cu cel al unor state terțe: Elveția, Islanda, Liechtenstein și Norvegia.

SLSJ are o importantă dimensiune securitară, care se reflectă în spațiul de justiție al Uniunii și, în special, în dimensiunea sa penală atât direct, prin protecția împotriva unor fenomene de agresiune globală, manifestate intern (de exemplu, terorismul domestic), cât și prin reacția Uniunii, antrenată prin PESC, față de însăși dimensiunea globală a agresiunii teroriste (a se vedea distincția dintre terorismul intern și cel extern, practică de silogismul juridic al CJUE în cauzele conexe *Kadi și Al Barakaat International*). Tendința în această materie, definită de jurisprudența menționată, este aceea de a atribui numai prevenirea și combaterea terorismului intern SLSJ, încredințându-se PESC sarcina de a contribui la combaterea internațională a terorismului global.

Raportat la criticile unor autori prestigioși aduse faptului că ar exista o subordonare a libertății și justiției ideii de securitate, în cadrul SLSJ, conchidem că securitatea cetățenilor Uniunii și a persoanelor aflate legal sau ilegal pe teritoriul acesteia reprezintă o valoare mult prea importantă pentru a nu i se acorda atenția cuvenită. Libertatea este valoroasă într-o

societate în care domnește pacea și securitatea. Ce reprezintă ea, oare, într-o lume dominată de agresiune, terorism, criminalitate gravă împotriva persoanelor, de spaima individuale și colective, generate de insecuritate?

Desigur că, în cadrul raportului dintre componentele SLSJ, securitatea și libertatea trebuie echilibrate, pe calea actelor juridice ale Uniunii. Securitatea poate fi asimilată ideii de „pace”, ca obiectiv al UE, în timp ce libertatea reprezintă o valoare a acesteia. Revine justiției, componentă a SLSJ, sarcina de a armoniza cele două deziderate. Pe de altă parte, rolul deloc neglijabil al Tratatelor, Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și al numeroaselor acte juridice ale Uniunii referitoare la armonizarea procedurilor penale ale statelor membre în scopul garantării procesului echitabil și a drepturilor suspectului/acuzatului în procesul penal, face ca raportul securitate/libertate să fie așezat pe baze solide, apte să asigure prevenirea abuzurilor. Ceea ce se reproșează dreptului Uniunii sub acest aspect, de majoritatea autorilor, este caracterul fragmentar, neunitar și eminentamente național al protecției drepturilor omului în contextul procesului penal. Acest caracter este generat, în parte, de aplicarea unor dispoziții ce conturează o separație între normele în materie ale Uniunii și cele ale unor state membre, care au standarde mai ridicate (art. 53 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene), după cum am observat în hotărârea CJUE din cauza *Melloni contra Ministerio Fiscal*¹²³, sau a „clauzei de necontaminare”, prevăzute de art. 40 TUE, în hotărârea CJUE din cauza *Kadi I*. Aceleași întrebări și chiar reproșuri în legătură cu incertitudinea nivelului protecției juridice a drepturilor și libertăților fundamentale în procesul penal au fost formulate sistematic, de unii autori, în legătură cu prevederile Regulamentului EPPO¹²⁴.

Tuturor acestor critici li se poate răspunde prin aceea că armonizarea realizată la nivelul garanțiilor procesului echitabil în materie penală¹²⁵ este suficientă pentru a permite mecanismelor întemeiate pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare să opereze în deplinul respect pentru drepturile omului în procedura penală, chiar dacă există diferențe și particularități cu privire la standardele asigurate de fiecare stat membru în parte. După cum am văzut în hotărârea din cauza *Melloni contra Ministerio Fiscal*, uneori, standardele mai ridicate ale unui stat membru într-o chestiune de drepturi fundamentale în procesul penal, ajung, cu timpul, să devină norme minime în dreptul Uniunii (obligația statelor membre de a asigura rejudecarea în prezență a celor judecați și condamnați în lipsă, negată prin hotărârea CJUE amintită, dar introdusă ca normă minimă prin Directiva (UE) 2016/343 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale). Supremația dreptului Uniunii și principiul încrederii reciproce au un rol major în reglementarea unor situații litigioase izvorâte din această problematică, așa cum am văzut atât în cauza *Melloni*, cât și în *Taricco I și II*.

Încrederea reciprocă în justiția statelor membre, fundament al spațiului de justiție al Uniunii, nu poate fi doar prezumată, ci trebuie să existe efectiv, în realitate, să fie concretă și

¹²³ CJUE, Hotărârea din 26 februarie 2013, *Stefano Melloni împotriva Ministerio Fiscal*, C-399/11, EU:C:2013:107.

¹²⁴ **Valsamis Mitsilegas, Fabio Giuffrida**, *The European Public Prosecutor's Office and Human Rights*, în **Willem Geelhoed, Leendert H. Erkelens, Arjen W. H. Meij**, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Editors, T.M.C. Asser Press, The Hague and Springer-Verlag GmbH, 2018, p. 59-98; **Stefano Ruggeri**, *Criminal Investigations, Interference with Fundamental Rights and Fair Trial Safeguards in the Proceedings of the European Public Prosecutor's Office. A Human Rights Law Perspective*, în **Lorena Bachmaier Winter**, Editor, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018, p. 201-233.

¹²⁵ Problema a fost analizată și de **Valsamis Mitsilegas, Fabio Giuffrida**, *op. cit.*, p. 66-72.

solidă. Nu ar putea fi așa în lipsa unei independențe a instanțelor judecătorești ori a autonomiei parchetelor, în fiecare stat membru, dar și la nivelul Uniunii. Dreptul Uniunii Europene este lacunar sub aspectul garantării independenței justiției și a autonomiei parchetelor. Practic, cu excepția dispozițiilor art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (care enunță necesitatea independenței justiției din perspectiva unilaterală a dreptului individului la un proces echitabil), a dispozițiilor în materie din Regulamentul EPPO și a unei trimeri vagi la „*statul de drept*” (noțiune care nu este, la rândul său, definită juridic în dreptul Uniunii), făcută prin art. 2 și 7 TUE, nu există standarde clare, certe, cu privire la aspectele esențiale ale încrederii reciproce a statelor membre în sistemul de justiție, la care ne-am referit. Fără încrederea *de facto* (iar nu numai prezumată) a fiecărui stat membru în justiția independentă, neinfluențată politic ori economic a tuturor celorlalte state membre, mecanismul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare este inconsistent, forțat și utopic, neputând constitui, în nici un caz, „*piatra unghiulară a cooperării judiciare*”, după cum se exprimă Concluziile Consiliului European de la Tampere. În dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene, problematica încrederii reciproce, ca fundament al principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor penale, a fost analizată de CJUE, în special, în contextul executării mandatelor europene de arestare și, preponderent, din trei perspective: condițiile de detenție necorespunzătoare din unele state membre, de natură să reprezinte o încălcare a interdicției torturii și a tratamentelor inumane și degradante (România și Ungaria); definirea conceptului autonom de „*autoritate judiciară emitentă*” a mandatului și deficiențele generalizate ale sistemului de justiție caracterizate prin încălcarea regulilor statului de drept, în materia independenței instanțelor de judecată (Polonia).

Condițiile necorespunzătoare de detenție au fost abordate constant, la fel ca și problema deficiențelor generalizate ale sistemului de justiție, printr-un silogism care presupune două etape, una pur generală și una particulară, individuală (cauzele conexe *Pál Aranyosi și Robert Căldăraru* etc.). Caracteristică primei etape este stabilirea împrejurărilor generale, dar credibile, că în statul membru emitent al mandatului există problema ce ar putea constitui un impediment la executarea mandatului (condițiile de detenție ce încalcă drepturile fundamentale, respectiv împrejurările politice care afectează independența justiției). Prin această parte a metodologiei indicate de CJUE, instanțele de executare din statele solicitate, pot înlătura prezumția de conformitate cu standardele privind drepturile și libertățile fundamentale, în cadrul unui stat de drept, a statelor solicitante. Acest stadiu nu dă dreptul instanțelor de executare să refuze executarea mandatului. De aceea, o a doua fază este necesară într-un asemenea scop, aceea a colectării de date și informații, în special de la autoritățile statului emitent al mandatului, cu privire la situația concretă în care se va găsi persoana solicitată, ulterior unei eventuale predări a acesteia. Doar dacă statul membru emitent refuză furnizarea datelor și informațiilor cerute de instanța de executare a MEA sau dacă din ansamblul probelor administrate rezultă un pericol real și concret în sensul că cel solicitat ar fi expus unei încălcări grave a drepturilor omului ca urmare a predării sale, se poate ajunge la refuzul de executare al MEA.

Această metodologie de evaluare a unui eventual refuz de executare a MEA, așa cum a fost dezvoltată prin jurisprudența CJUE, are meritul de a fi pe deplin conformă structurii interne a principiului recunoașterii reciproce. Dezavantajul ei major este acela că utilizează un grad de abstractizare mult prea înalt pentru că nu există standarde proprii ale Uniunii Europene în ceea ce privește condițiile de detenție și nici în domeniul independenței magistraților. În ambele

domenii, jurisprudența CJUE evită să definească parametrii concreți de acceptabilitate. Cea mai relevantă cauză a CJUE în materia condițiilor necorespunzătoare de detenție o considerăm a fi *Dumitru Tudor Dorobanțu*¹²⁶, pentru că acolo, instanța de trimitere germană a pus întrebări concrete referitoare la condițiile de detenție considerate acceptabile din punctul de vedere al drepturilor omului, iar CJUE a recunoscut inexistența oricăror norme ale Uniunii în domeniu, indicând ca, în această materie, să se țină seama de jurisprudența CEDO. Aceeași absență a normelor Uniunii, de această dată cu privire la statul de drept și independența justiției, o remarcăm în așa-numita cauză a „deficiențelor sistemului judiciar” (*Minister for Justice and Equality împotriva LM*).

Concluzia pe care o desprindem este aceea că Uniunii Europene îi lipsesc normele minime cu privire la condițiile de detenție și cu privire la independența justiției. Ambele domenii fac obiectul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (art. 1, 4, 47), reprezintă drepturi ale persoanelor în procedura penală și periclitează aplicarea principiului recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare. De aceea, Uniunea trebuie să își asume elaborarea unor norme minime în aceste materii, în temeiul art. 82 alin. (2) lit. (b) TFUE.

Problema independenței judecătorilor și instanțelor de judecată este contiguă celei a independenței parchetelor. Având în vedere diversitatea reglementărilor statelor membre cu privire la natura juridică, atribuțiile, competențele și statutul parchetelor și al procurorilor, Consiliul Europei, în principal, prin Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni și Comisia de la Veneția, a stabilit, pe cale de recomandări, standarde în domeniu. Acestea se pot rezuma, pe scurt, în importanța independenței externe a parchetelor, dar și a autonomiei profesionale a procurorilor. Independența externă presupune limitarea cât mai mult posibil a intervenției puterii executive, iar uneori, chiar și a celei legislative, în deciziile parchetului, ca entitate colectivă. Autonomia profesională înseamnă că, în interiorul ierarhiei interne a parchetului, instrucțiunile și imixtiunea superiorilor ierarhici în deciziile individuale asupra cauzelor trebuie să respecte imparțialitatea procurorului de caz, legea și conștiința acestuia. Drept garanții ale autonomiei profesionale, procurorul de caz ar trebui să aibă posibilitatea de a contesta instrucțiunea primită, de a o ignora, dacă este vădit ilegală și, cel puțin, de a cere să fie înlocuit de la soluționarea cazului, atunci când instrucțiunile sunt contrare conștiinței sale.

În afara lipsei oricăror norme ale Uniunii referitoare la independența externă a parchetelor și la autonomia profesională a procurorilor, jurisprudența CJUE a demonstrat că nu are importanță decât independența externă, ignorând integral problema autonomiei profesionale (cauzele conexe *JR și YC*).

În lipsa posibilității procurorului de caz de a ignora instrucțiunile superiorilor săi atunci când sunt vădit ilegale, de a le contesta și de a cere să fie înlocuit de la soluționarea cazului, atunci când instrucțiunile, chiar legale, contravin conștiinței acestuia, nu putem vorbi despre o decizie „judiciară”. Esența caracterului „judiciar” al unui organ este aceea de a fi imparțial. Or, tocmai această trăsătură lipsește și în cazul unui procuror care este ținut să execute ordine și instrucțiuni ale superiorilor săi, care sunt ilegale sau contrare conștiinței sale. Pe de altă parte, chiar în statele membre în care procurorii nu pot primi instrucțiuni individuale din partea ministrului justiției, de obicei acesta este cel care numește în funcție sau nominalizează procurorul general. În unele cazuri, această situație poate favoriza apariția unor relații informale între conducerea parchetului și ministrul justiției sau alți politicieni implicați în procesul de

¹²⁶ CJUE, Hotărârea din 15 octombrie 2019, *Dumitru-Tudor Dorobanțu*, C-128/18, EU:C:2019:857.

numire a procurorului general, care să poată conduce la influențarea unui procuror, într-un caz individual, pe calea ierarhiei parchetului.

Neglijarea totală a autonomiei profesionale a procurorului european delegat este o trăsătură incontestabilă a Regulamentului EPPO. Actul juridic amintit, îl transformă, mai degrabă, într-un ofițer de poliție judiciară, câtă vreme atribuțiile decizionale semnificative asupra cauzei revin ierarhiei Parchetului European, respectiv procurorilor europeni și camerelor permanente.

Există și alte contradicții în jurisprudența CJUE referitoare la MEA. De exemplu, dacă în hotărârea din cauza *Niculaie Aurel Bob-Dogi*¹²⁷, CJUE a statuat că MEA trebuie să fie distinct de mandatul de arestare național, ambele presupunând evaluarea legalității și, mai ales, a oportunității, în condiții și după standarde diferite, în cauza *XD*¹²⁸, aceeași Curte a considerat că evaluarea anterioară a oportunității emiterii unui MEA, de către o instanță, cu ocazia eliberării unui mandat național de arestare, în condițiile în care MEA poate fi emis doar de procuror nu încalcă Decizia-cadru cu privire la MEA. Soluțiile sunt, în mod evident, contradictorii.

Încă de la începutul tezei ne-am preocupat de relația dintre spațiu și teritoriu, am analizat principalele aspecte ale dreptului Uniunii Europene relevante în această privință în contextul dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, de tipul regimurilor de „opt-in” și „opt-out”, „frânei de urgență” și „pseudo-veto”, aspecte ce au fost prezentate în acest rezumat, în cadrul descrierii conținutului capitolului III din teză.

Acquis-ul Schengen, preluat de Uniune prin Tratatul de la Amsterdam, reprezintă un alt factor modulator al teritorialității SLSJ și a spațiului de justiție al Uniunii. Cu toate că afectează, în principal, cooperarea polițienească și, mai puțin, pe cea judiciară, anumite elemente ale acestuia sunt, totuși, relevante în dimensiunea penală a spațiului de justiție. Este cazul, de exemplu, al art. 54 CAAS¹²⁹, ce reglementează de o manieră completă și originală, principiul fundamental *ne bis in idem*, generând consecințe în domeniul cooperării judiciare în materie penală, după cum am observat în hotărârile CJUE din cauzele *van Esbroek*¹³⁰, *van Straten*¹³¹, *Norma Kraaijenbrink*¹³², *Gözütok și Brügge*¹³³ și, mai ales, în contextul MEA, *Gaetano Mantello*¹³⁴ și *Jürgen Kretzinger*¹³⁵. Acquis-ul Schengen este aplicabil, parțial, și statelor membre care nu fac parte din Spațiul Schengen, dar și unui număr de patru state terțe: Elveția, Islanda, Liechtenstein și Norvegia. Mai mult, chiar și CAAS, prin protocoalele sale adiționale, rezervă un regim special pentru Danemarca, Republica Irlanda și Regatul Unit.

O altă chestiune relevantă în ceea ce privește acquis-ul Schengen preluat în dreptul Uniunii, din perspectiva dimensiunii penale a spațiului de justiție, este cea a supravegherii transfrontaliere, prevăzute de CAAS, concepută prin Convenție ca măsură de cooperare polițienească, dar care are, în opinia noastră, o natură mixtă, conținând și elemente ale cooperării judiciare în materie penală, subliniate, de asemenea, în contextul altor instrumente

¹²⁷ CJUE, Hotărârea din 1 iunie 2016, *Niculaie Aurel Bob-Dogi*, C-241/15, EU:C:2016:385.

¹²⁸ CJUE, Hotărârea din 12 decembrie 2019, *XD*, C-625/19 PPU, EU:C:2019:1078.

¹²⁹ Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, 19 iunie 1990, publicată în JO L 239 din 22.9.2000.

¹³⁰ CJUE, Hotărârea din 9 martie 2006, în cauza *Leopold Henri Van Esbroek*, C-436/04, EU:C:2006:165.

¹³¹ Hotărârea CJUE din 28 septembrie 2006, *Jean Leon Van Straten*, C-150/05, EU:C:2006:624.

¹³² CJUE, Hotărârea din 18 iulie 2007, *Norma Kraaijenbrink*, C-367/05, EU:C:2007:444.

¹³³ CJUE, Hotărârea din 11 februarie 2003, *Hüseyin Gözütok și Klaus Brügge*, C-187/01 și C-385/01, EU:C:2003:87.

¹³⁴ CJUE, Hotărârea din 16 noiembrie 2010, *Gaetano Mantello*, C-261/09, EU:C:2010:683.

¹³⁵ CJUE, Hotărârea din 18 iulie 2007, *Jürgen Kretzinger*, C-288/05, EU:C:2007:441.

juridice care o prevăd, așa cum este cazul Celui de-al doilea Protocol adițional la Convenția europeană de asistență juridică în materie penală (Strasbourg, 1959), aplicabil și în prezent statelor membre ale UE, în contextul spațiului de justiție al Uniunii.

Așadar, testul teritorialității a condus la concluzia existenței unei fragmentări sau, mai degrabă, a unei flexibilități, a spațiului de justiție al Uniunii Europene din perspectiva dimensiunii sale penale.

În special în contextul principiului *ne bis in idem* și în cel al combaterii fraudelor împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, dar și în general, raportat la întreaga dimensiune penală a spațiului de justiție al Uniunii, CJUE a dezvoltat o jurisprudență importantă referitoare la noțiunea de drept penal, mai exact la „*acuzafia în materie penală*”, concept autonom definit pentru prima dată de CEDO, în legătură cu art. 6 CEDOLF (dreptul la un proces echitabil). Decizia principală este cea din cauza *Engel și alții împotriva Țărilor de Jos*¹³⁶, fiind, însă, importante și *Ezeh și Connors împotriva Regatului Unit*¹³⁷, *Öztürk împotriva Germaniei*¹³⁸, *Bendenoun împotriva Franței*¹³⁹, *Jussila împotriva Finlandei*¹⁴⁰ etc. În temeiul acestei jurisprudențe, CEDO a stabilit că și unele fapte ilicite aparținând altor ramuri de drept (administrativ, financiar, dreptul muncii) trebuie considerate că antrenează „*acuzafii penale*” atunci când îndeplinesc anumite condiții: natura faptei este penală în esență (prin adresabilitatea generală a normei care o prevede, funcția preventivă și disuasivă a reglementării și rolul vinovăției în existența faptei) și sancțiunea prevăzută pentru comiterea faptei este, prin natura și severitatea sa, similară unei pedepse. Pentru simplificarea exprimării, pe parcursul tezei, ne-am referit la conceptul autonom amintit prin sintagma „*Criteriile Engel*”, preluată de la A. Klip. Aceste „*Criterii*” au fost avute în vedere de CJUE într-o pluralitate de cauze, dintre care majoritatea se refereau la fraude contra intereselor financiare ale Uniunii Europene: *Käseri Champignon Hofmeister*¹⁴¹, *Lukasz Marcin Bonda*¹⁴², *Hans Åkerberg Fransson*¹⁴³, *Luca Menci*¹⁴⁴ și *Mauro Scialdone*¹⁴⁵. Prin aceste hotărâri, CJUE a stabilit reguli concrete referitoare la posibilitatea sau, după caz, interdicția cumulării răspunderii administrative cu cea penală, astfel încât să nu se încalce principiul *ne bis in idem*.

Caracterul general al „*Criteriilor Engel*” a condus, în opinia lui M. Delmas-Marty, la formarea unui adevărat drept administrativ penal. Așa cum am detaliat în teză, împărtășim doar parțial această opinie, în sensul că dreptul administrativ penal nu ar trebui avut în vedere ca drept substanțial, ci procesual, în scopul determinării garanțiilor procesului echitabil în materie

¹³⁶ Precitată.

¹³⁷ CEDO, Hotărârea Curții, Strasbourg, 9 octombrie 2003, în cauza *Ezeh și Connors împotriva Regatului Unit*, cererile nr. 39665/98 și 40086/98, CE:ECHR:2003:1009JUD003966598.

¹³⁸ CEDO, Hotărârea Curții (Plenul), Strasbourg, 21 februarie 1984, în cauza *Öztürk contra Germaniei*, cererea nr. 8544/79, CE:ECHR:1984:0221JUD000854479.

¹³⁹ CEDO, Hotărârea Curții (Cameră), Strasbourg, 24 februarie 1994, în cauza *Bendenoun împotriva Franței*, seria A nr. 284, cererea nr. 12547/86, CE:ECHR:1994:0224JUD001254786.

¹⁴⁰ CEDO, Hotărârea Curții, Strasbourg, 23 noiembrie 2006, în cauza *Jussila împotriva Finlandei*, cererea nr. 73053/01, CE:ECHR:2006:1123JUD007305301.

¹⁴¹ CJUE, Hotărârea din 11 iulie 2002, *Käseri Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG și Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-210/00, EU:C: 2002: 440.

¹⁴² CJUE, Hotărârea din 5 iunie 2012, *Lukasz Marcin Bonda*, C-489/10, EU:C:2012:319.

¹⁴³ CJUE, Hotărârea din 26 februarie 2013, *Åklagaren împotriva Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

¹⁴⁴ CJUE, Hotărârea din 20 martie 2018, *Procura della Repubblica împotriva lui Luca Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197.

¹⁴⁵ CJUE, Hotărârea din 2 mai 2018, *Mauro Scialdone*, C-574/15, EU:C:2018.295.

penală. În acest context, de altfel, s-a și născut, iar jurisprudența CJUE îl analizează din aceeași perspectivă.

În concluzie, considerăm „*Criteriile Engel*” ca fundament al conturării unui drept penal substanțial cu telos procesual, care face abstracție de aspectul pur-pozitiv al dreptului penal clasic și anume prevederea faptei în legea penală. Liniile de jurisprudență ale CEDO și CJUE în această materie au accentuat caracterul formal al criteriului impus de dreptul pozitiv, în consecință, neglijându-l, concentrându-se, astfel, asupra esenței dreptului penal, aceea de a reprezenta forma cea mai gravă de ilicit, care necesită pentru combatere sancțiunile cele mai drastice de care dispune o societate determinată, pe care le numim pedepse.

Asigurarea liberului acces la justiție este o cerință primordială a acestui spațiu, iar în dimensiunea sa penală această condiție înseamnă, înainte de toate, accesul la cadrul procesual penal al victimelor infracțiunilor. Directiva 2012/29/UE îmbunătățește semnificativ condiția juridică a victimelor, prin instituirea obligativității de acordare a sprijinului și protecției acestora, în special în scopul prevenirii victimizării secundare și a stimulării raportării de către victime a infracțiunilor. Ceea ce evită, cu totul, acest act juridic, este stabilirea unei obligații a statelor membre de a acorda victimelor infracțiunii calitatea de parte sau participant în procesul penal. Este vorba, evident, despre o concesie făcută „*tradițiilor juridice*” și „*sistemelor de drept*” ale unor state membre, în care victima infracțiunii nu are nicio calitate juridică în procesul penal.

O parte vastă a tezei este consacrată principiilor atribuirii, celui al subsidiarității și celui al proporționalității în dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii, alături de cel al efectivității dreptului Uniunii. Analiza pornește de la o perspectivă istorică în domeniul acestor principii, în care, un reper esențial îl constituie hotărârea CJUE din „*Cauza porumbului grecesc*” (*Comisia Comunităților Europene împotriva Republicii Elene*), ce a impus, pe cale jurisprudențială, principalele caracteristici ale prevenirii și represiunii faptelor ilicite la nivelul dreptului statelor membre.

Subsidiaritatea și proporționalitatea sunt, în opinia noastră, principiile de nivel constituțional ale Uniunii Europene, care determină sau condiționează ansamblul celorlalte principii esențiale ale dimensiunii penale a spațiului de justiție: legalitatea; efectul util; caracterul *ultima ratio* și cel *de minimis* al dreptului penal, dar și caracterul efectiv și principiul asimilării, în procedura penală.

De asemenea, aceste principii realizează respectarea identității juridice a statelor membre și principiul luării deciziei cât mai aproape de cetățeni, celui al rezervării armonizării prin norme minime a dreptului penal și a procedurii penale creării premiselor pentru o funcționare corectă a principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și deciziilor judiciare, celui al preferinței pentru armonizarea prin norme minime (*de minimis*), în detrimentul altor forme de armonizare, mai ample, sau a unificării juridice (eventual prin hibridizare, așa cum s-a încercat în studiul Corpus Juris, coordonat de Mireille Delmas-Marty, în efortul de generare, pe această cale, a unui pluralism ordonat).

Din aceleași principii rezultă limitarea armonizării dispozițiilor de drept penal la o versiune autonomă, reprezentată de o listă predeterminată de tipologii infracționale grave („*eurominimele*”), cu posibilitatea extinderii listei numai în condiții extrem de restrictive și, respectiv, la o versiune auxiliară, rezervată realizării efectivității unor politici ale Uniunii care au făcut, anterior, obiectul unor armonizări nepenale.

Subsidiaritatea și proporționalitatea trebuie evaluate obiectiv, prin indicatori cantitativi, calitativi și prin caracterul efectiv al măsurilor adoptate. Vedem aici o altă zonă în care testele statistice ar putea juca un rol important, permițând, cu adevărat, un caracter obiectiv al evaluării.

Istoria spațiului de justiție al Uniunii Europene, din perspectiva dimensiunii sale penale, a ridicat problema temeiurilor juridice care pot fi invocate pentru adoptarea unor acte juridice în această materie, respectiv un eventual temei de drept substanțial al Uniunii, legat de efectivitatea unei politici sau acțiuni a acesteia ori un temei juridic alocat cooperării judiciare în materie penală. Această dezbatere a fost permanent alimentată de o tendință a Comisiei de a federaliza ideologia deciziei de adoptare a măsurilor penale, lovindu-se de poziția diametral opusă a Consiliului, în calitate de cameră parlamentară superioară, în cadrul bicameralismului Uniunii Europene¹⁴⁶, cameră care reprezintă statele membre și apără, în consecință, o viziune suveranistă, exprimată prin alegerea de temeuri juridice specifice cooperării judiciare în materie penală.

Dacă la început, Comisia a obținut validarea din partea CJUE, prin hotărârile acesteia din cauzele „*Infracțiuni contra mediului înconjurător*” și „*Poluarea cauzată de nave*”, ulterior, post-Lisabona, absolut toate actele juridice în materie au fost adoptate în temeiul art. 83 TFUE (aparținând cooperării judiciare în materie penală, pentru adoptarea unor norme minime cu privire la infracțiuni și pedepse). Chiar și încercarea Comisiei de a impune art. 325 TFUE, ca temei de drept substanțial, în proiectul de Directivă PIF, a fost contracarată de către Consiliu, care a schimbat temeiul de drept al Directivei, în art. 83 alin. (2) TFUE.

În virtutea celor expuse anterior, răspundem negativ întrebării lansate de A. Klip, dacă mai subzistă, post-Lisabona, o „*competență reziduală*”, adică o competență a Uniunii de a adopta norme minime în materie de infracțiuni și pedepse în temeuri juridice de drept substanțial, iar nu doar în cele care fac parte din capitolul 4 al titlului V, partea a III-a TFUE, consacrat cooperării judiciare în materie penală.

Tocmai un astfel de răspuns ridică întrebarea fundamentală a ceea ce reprezintă, de fapt, justiția, în Uniunea Europeană. Este oare o „*Justiție*” în sensul profund, filosofic al termenului, o justiție substanțială, o justiție a „*binelui și echității*” (*boni et aequi*), care conține elemente restaurative și distributive (după cum o privesc H. Lefebvre, E. Soja, dar, mai ales, D. Kochenov, G. de Búrca și A. Williams¹⁴⁷) sau nu este decât o justiție infrastructurală, căruia îi lipsesc astfel de vocații, un ansamblu de mecanisme de cooperare judiciară?

Aceste idei alimentează în doctrină dezbaterea asupra „*deficitului de justiție în Uniunea Europeană*”, așa cum a fost lansată de D. Kochenov *et al.* Dacă până recent, s-a vorbit și continuă să se vorbească despre un deficit de democrație al Uniunii Europene, problema deficitului de justiție a acaparat, în ultimii ani, primul plan al dezbaterii.

Nu găsim argumente solide împotriva tezei deficitului de justiție al Uniunii, însă demersul nostru științific este cu mult mai limitat și vizează o realitate secvențială, respectiv spațiul de justiție, în dimensiunea sa penală. Cu toate acestea, elemente de justiție restaurativă se pot identifica și în acest domeniu, de exemplu în cadrul actelor juridice referitoare la accesul la justiție al victimelor infracțiunilor și la drepturile acestora, în special cel la asistență, ajutor și despăgubiri.

¹⁴⁶ **Augustin Fuerea**, *Legislativul Uniunii Europene – între unicameralism și bicameralism*, Dreptul nr. 7/2017, p. 187-200.

¹⁴⁷ **Andrew Williams**, *The Problem(s) of Justice in the European Union*, în **Dimitry Kochenov, Gráinne de Búrca, Andrew Williams**, (Editors), *Europe's Justice Deficit*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2017, p. 33-49 și alte contribuții din aceeași operă colectivă.

Deficitul de justiție în materie penală are o legătură directă cu metodele de integrare folosite în spațiul de justiție al Uniunii, în dimensiunea sa penală. Cauza acestuia constă în subsidiarizarea armonizării față de recunoașterea reciprocă. Acest din urmă principiu nu este de natură să asigure o justiție penală, în sens substanțial, dar are meritul de a fi „*deblocat*” (folosind termenul lansat de Jack Straw¹⁴⁸) evoluția spațiului de justiție, ajunsă într-un impas grav din cauza absolutizării, într-o anumită perioadă, a armonizării și, în special, a tendinței acesteia de a se transforma în unificare.

Acceptând imperfecțiunile și lipsa de coerență juridică a principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare din perspectiva unei adevărate justiții substanțiale a Uniunii Europene în materie penală, recunoaștem meritele acestei metode de integrare din punctul de vedere al SLSJ, care nu și-a propus o justiție penală substanțială pentru Uniunea Europeană, ci, mai degrabă, o cooperare judiciară deosebit de eficientă, menită să contracareze aspectele infracționale generate, ca efecte adverse, de libertatea de circulație și stabilire în interiorul Uniunii.

Diacronic, recunoașterea reciprocă a permis evoluția cooperării judiciare în materie penală. Astfel, de la modelul cooperării clasice, prin comisii rogatorii, de la stat la stat, recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare a permis progresul către paradigma „*ordinelor și a certificatelor*”, care sunt adresate direct și reciproc de autoritățile judiciare ale statelor membre, iar, de dată recentă, către cooperarea pe care am numit-o „*fuzzy*”, în care certificatele sunt trimise de autoritățile judiciare ale unui stat membru direct unor entități publice sau private dintr-un alt stat membru, stabilite pe teritoriul acestuia sau doar oferindu-și serviciile pe piața Uniunii.

Dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene, văzută din perspectiva cooperării judiciare, include și formele de facilitare ale acesteia, realizate de Eurojust, Europol, Rețeaua Judiciară Europeană, *acquis-ul Schengen* și va beneficia, de la sfârșitul anului 2020, de Parchetul European, ca primă formă de structurare a unui parchet supranațional (iar nu internațional, așa cum este cazul Biroului Procurorului CPI).

În prezenta teză, am tratat problema spațiului juridic, în general, a spațiului de libertate, securitate și justiție și a spațiului de justiție al Uniunii Europene, în particular. Am ajuns la concluzia că există o dimensiune penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene. În cadrul acesteia se găsesc norme juridice care influențează dreptul penal și procedura penală a statelor membre, fie în mod direct, atunci când aceste norme sunt cuprinse în regulamente, fie indirect, prin transpunerea celorlalte tipuri de acte juridice folosite de Uniune în această materie, respectiv deciziile-cadru și directivele.

Încă nu putem vorbi despre un drept european penal sau despre un drept penal al Uniunii Europene, nici sub aspect substanțial și nici procesual, ci doar despre un drept al intervenției Uniunii Europene în dreptul penal și în procedura penală a statelor membre, având ca finalitate eficientizarea cooperării judiciare în materie penală între statele membre. Singura excepție parțială de la această afirmație ar putea fi constituită de Parchetul European, înființat prin Regulamentul acestuia, ca un organ al Uniunii căruia îi este atribuită competența de a efectua urmărirea penală și de a susține acuzarea, în fața instanțelor judecătorești naționale, în cauze penale referitoare la săvârșirea de infracțiuni contra intereselor financiare ale Uniunii Europene. Chiar și în cauzele ce vor fi urmărite penal de către EPPO, trebuie să remarcăm faptul că,

¹⁴⁸ Discursul lui Jack Straw, ținut cu ocazia Consiliului European de la Cardiff, din 15-16 iunie 1998, în care a pledat pentru recunoașterea reciprocă în SLSJ.

exceptând câteva reguli de procedură direct stabilite prin Regulament, se va aplica dreptul penal și procedura penală a statelor membre. De aceea, putem considera că Regulamentul EPPO creează o nouă autoritate judiciară în cadrul dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii, fapt ce nu constituie o excepție reală de la premisa inexistenței unui drept penal al Uniunii Europene.

Există anumite elemente din dreptul Uniunii care pun probleme mai delicate în legătură cu exercitarea unor competențe ale acesteia în materia intervenției în dreptul penal al statelor membre, în sensul că nu apar ca simple instrumente ale eficientizării cooperării judiciare, ci mai degrabă, ca manifestări autonome ale Uniunii, fundamentate substanțial (de exemplu, prin gravitatea deosebită a unor infracțiuni). Acesta este cazul art. 83 alin. (1) TFUE, în care stabilirea unor norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor este supusă unui criteriu substanțial, în timp ce criteriul utilitar (necesitatea ca aceste infracțiuni să fie combătute pornind de la o bază comună) este subsidiar.

Există două aspecte fundamentale ale dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii: cel securitar și cel legat de garantarea și apărarea drepturilor fundamentale. Echilibrul dintre ele este, de cele mai multe ori, stabilit, la nivel programatic, prin politica penală a Uniunii Europene, înțeleasă, *latissimo sensu*, ca totalitate a acțiunilor subsumate unor strategii metodice, care au efect asupra criminalității.

Chiar dacă nu are competența de a incrimina și pedepsi, Uniunea Europeană poate decide asupra unor conținuturi infracționale și sancțiuni pe care să le impună, ca standarde minime, statelor membre. Acest fenomen conduce, uneori, la incriminarea *ex novo* de către statele membre a unor fapte ori la majorarea cuantumului pedepselor stabilite inițial, în dreptul național, pentru fapte, deja incriminate. Procedând astfel, Uniunea poate genera o hiperreglementare penală în dreptul statelor membre, dar și o majorare a pedepselor, deja stabilite pentru unele infracțiuni, fapt ce poate fi nociv din punctul de vedere al coerenței sistemelor de drept penal ale acestora.

Universalismul dreptului penal impune incriminarea faptelor deosebit de grave, iar relativismul acestuia instituie condiția ca scopul legitim al incriminării să aibă un caracter identitar. Uneori, scopul este considerat legitim chiar dacă este pur-simbolic, fără a aduce efectiv atingere drepturilor unei persoane.

Se impune, astfel, ca preambulul directivelor adoptate în temeiul art. 83 TFUE să enunțe și să definească, întotdeauna, în concret și suficient de amplu, scopul legitim al normelor minime impuse statelor membre, fără a se mărgini la o formulare generală și a cărei legitimitate, din perspectiva normelor concret adoptate, să fie aproape imposibil de stabilit. Altminteri, în lipsa interiorizării de către cetățenii Uniunii, inclusiv de către profesioniștii dreptului, a legitimității scopului incriminării, se generează, de obicei, în rândul acestora, o atitudine de respingere a respectivelor norme minime, considerate alogene, și o percepție a lipsei necesității, a subsidiarității și, uneori, a proporționalității actelor juridice care le stabilesc.

Procedând la analiza principiilor fundamentale ale dreptului penal, o atenție deosebită am acordat-o principiului legalității și, în special, aspectului particular al acestuia, constând în legalitatea incriminărilor și pedepselor (*nullum crimen nulla poena sine lege*). În acest context, am ajuns la concluzia că directivele de armonizare a dreptului penal al statelor membre nu pot produce efect direct împotriva particularilor pentru că, altfel, s-ar încălca tocmai principiul legalității incriminărilor și pedepselor, după cum rezultă și dintr-o jurisprudență constantă a

CJUE, în cauzele *Pretore di Salò*¹⁴⁹, *Kolpinghuis Nijmegen BV*¹⁵⁰, *Arcaro*¹⁵¹ etc . Victimele unor fapte neincriminate, încă, de un stat membru, deși s-a împlinit termenul de transpunere a directivei care obliga la incriminare, nu vor avea decât posibilitatea de a cere despăgubiri din partea respectivului stat membru pentru prejudiciile suferite prin încălcarea dreptului Uniunii, în temeiul răspunderii *Francovich*.

Cu toate că directivele de stabilire a unor norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor sunt lipsite de efect direct, alte categorii de directive, care influențează realizarea conținutului unei fapte incriminate în dreptul intern al unui stat membru, pot genera efect indirect ascendent.

Celelalte principii ale armonizării dreptului penal substanțial, precum și competența de armonizare a UE în această materie au fost prezentate în cadrul acestui rezumat, raportat la capitolul IV al tezei.

În continuare, am conturat o paradigmă structurală a actelor juridice ale Uniunii de stabilire a unor norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor, analizând, cu această ocazie, numeroase probleme juridice și de politică penală cu privire la aspectele concrete ale acestora.

Unele concluzii în legătură cu paradigma structurală a actelor juridice analizate au în vedere următoarele aspecte:

- infracțiunile pentru care au fost adoptate norme minime au, majoritar, caracter comisiv, iar nu omisiv;
- latura subiectivă în cazul a numeroase infracțiuni de terorism este hipertrofiată, fiind dependentă de o pluralitate de scopuri și mobiluri infracționale, astfel încât elementul material aproape că lipsește ; este cazul, de exemplu, al infracțiunii de primire de instruire în scopuri teroriste. Considerăm că astfel de incriminări pun probleme structurale serioase, câtă vreme elementul material nu este suficient de bine conturat, iar întreaga infracțiune se bazează pe o latură subiectivă de o amploare deosebită, în cele mai multe cazuri, imposibil de probat. Atunci când elementul material prinde contur, în concret, pe parcursul *iter criminis*, prefigurează, deja, o infracțiune mai gravă, incriminarea infracțiunii inițiale dovedindu-se inutilă;
- unele conținuturi infracționale stabilite prin norme minime reprezintă exemple tipice de „*justiție preventivă*”. Cazurile cele mai frecvente sunt cele din domeniul terorismului și al combaterii imigrației. Remarcăm aici o hiper-incriminare generată de normele minime ale actelor juridice ale Uniunii Europene, analizată riguros de V. Mitsilegas și J.A.E. Vervaele, acest din urmă autor etichetând plastic fenomenul, sub denumirea de „*crimigrare*” ;
- unele fapte, a căror incriminare se cere prin norme minime, nu au aptitudinea de a realiza scopul declarat al acestora ;
- ineficiența Deciziei-cadru 2009/948/JAI a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind prevenirea și soluționarea conflictelor referitoare la exercitarea competenței în cadrul procedurilor penale ;
- Uniunea Europeană nu pretinde statelor membre să prevadă răspunderea penală a persoanei juridice. Tot ceea ce impune în această materie este ca statele membre să aplice persoanelor juridice sancțiuni efective, disuasive și proporționale ;

¹⁴⁹ CJUE, Hotărârea din 11 iunie 1987, *Pretore di Salò*, 14/86, EU:C:1987:275.

¹⁵⁰ CJUE, Hotărârea din 8 octombrie 1987, *Kolpinghuis Nijmegen BV*, 80/86, EU:C:1987:431.

¹⁵¹ CJUE, Hotărârea din 26 septembrie 1996, *Arcaro*, C-168/95, EU:C:1996:363.

- singurul act juridic care prevede dispoziții concrete referitoare la prescripția răspunderii penale este Directiva PIF. Considerăm că acest lucru are legătură cu jurisprudența CJUE din cauzele *Taricco I și II*.

În ceea ce privește aspectul procesual al dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene, remarcăm faptul că principiul fundamental constă în recunoașterea reciprocă a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare. Acest principiu generează o integrare orizontală a spațiului de justiție, însă, pentru a fi cu adevărat aplicabil, necesită, la rândul său, contribuția unei forme de integrare de tip vertical, subsidiară acesteia și care constă în armonizarea unor elemente ale procedurii penale, în special în ceea ce privește drepturile fundamentale aplicabile în cadrul procesului penal.

Soluția orizontală de integrare, identificată și aplicată abundant de Uniunea Europeană în spațiul de justiție, aceea a principiului recunoașterii reciproce, fundamentat pe încrederea reciprocă între statele membre, este consacrată și de Constituția SUA, articolul IV secțiunea 1, „*Clauza deplinei încrederi*” (*Full Faith and Credit*) și secțiunea 2, în special paragraful 2 al acesteia, „*Clauza extrădării inter-stat*” (*Interstate Extradition Clause*). Clauza extrădării prezintă foarte multe trăsături asemănătoare mandatului european de arestare, ambele fiind întemeiate pe încrederea pe care statele componente ale Federației, respectiv, cele ale Uniunii Europene, și-o datorează reciproc. Jurisprudența Curții Supreme de Justiție a SUA, dar și a altor instanțe federale a fost analizată în prezenta teză, evidențiind următoarele:

- extrădarea inter-stat este, de fapt, o formă de predare pentru că statul solicitat, prin guvernatorul acestuia, nu o poate respinge;
- extrădarea inter-stat nu este condiționată de dubla incriminare, fiind suficient ca infracțiunea pentru a cărei urmărire, judecată sau executare a pedepsei se solicită să fie incriminată în statul solicitant;
- la primirea cererii, guvernatorul statului solicitat are obligația de a dispune arestarea persoanei căutate;
- justiția din statul solicitat poate interveni exclusiv pe calea procedurii de *habeas corpus*, însă, nu poate împiedica, în cele din urmă, predarea;
- nici guvernatorul și nici justiția statului solicitat nu au dreptul de a verifica îndeplinirea condițiilor arestării dispuse de autoritățile statului solicitant.

Rezultă, astfel, că, spre deosebire de mandatul european de arestare, care presupune o procedură eliberată de intervenția oricărui factor politic, care decurge doar între autorități judiciare ale statelor membre, Constituția SUA prevede o procedură de predare pur-administrativă, dar obligatorie, lipsită de condiția dublei incriminări și de posibilitatea ca autoritățile statului solicitat să poată efectua un control asupra îndeplinirii condițiilor arestării în statul solicitant.

Caracteristicile sistemului juridic al SUA sunt și legile uniforme, adică modele de acte juridice recomandate pentru a fi adoptate de statele Uniunii, care nu au, însă, caracter obligatoriu și nu emană de la autoritățile legislative sau executive federale. Legile uniforme sunt forme ale armonizării juridice între statele Federației. În materia extrădării inter-stat, există două astfel de legi uniforme, UCEA¹⁵² și UERA¹⁵³, ambele întărind modelul „*predării*” în detrimentul celui al „*extrădării*”, cu o tendință clară spre judiciarizarea procedurii. UERA

¹⁵² SUA, The Uniform Criminal Extradition Act (UCEA), Legea uniformă cu privire la extrădare, 1936.

¹⁵³ SUA, The Uniform Extradition and Rendition Act (UERA), Legea uniformă cu privire la extrădare și predare, 1980.

prevede un model de „predare” direct în baza unui mandat, aproape identic cu cel european și care are un circuit exclusiv judiciar. Dezavantajul legilor uniforme este, însă, acela că se aplică doar între statele Federației care au aderat la acestea. Astfel, UERA reprezintă încă un model puternic minoritar.

Concluzia noastră este în sensul că principiul recunoașterii reciproce, fundamentat pe încrederea reciprocă între state, este specific federalismului. Prevederile art. IV Constituția SUA și, în special, Clauza deplinei încrederi și Clauza de extrădare inter-stat, este posibil să fi reprezentat inspirația Uniunii în sensul andosării și dezvoltării propunerii britanice (Jack Straw) de a institui recunoașterea reciprocă ca principiu fundamental de integrare, inclusiv în dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene, înlăturând astfel prioritatea armonizării și, mai ales, a unificării legislative, ca metodă ce caracterizează statul unitar.

Recunoașterea reciprocă și mandatul european de arestare au inspirat și Consiliul Europei. Astfel, prin Cel de-al treilea Protocol adițional la Convenția europeană privind extrădarea s-a introdus o procedură de extrădare simplificată, în care nu mai este necesară cererea formală de extrădare dacă cel solicitat își dă consimțământul la aceasta.

Am urmărit unele dintre directivele procesuale ale Uniunii Europene în interacțiune cu principiul recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare penale, în special din perspectiva jurisprudenței CJUE. Un exemplu, în acest sens, îl constituie problematica judecării proceselor penale, de preferință, în prezența acuzatului, obligația instanțelor de a-l cita și de a-l informa pe acesta asupra datei și locului procesului și garanția că procesele judecate *in absentia* vor putea fi rejudecate în prezența acuzatului, ori de câte ori acesta din urmă solicită acest lucru. Pornind de la hotărârea CJUE din cauza *Melloni contra Ministerio Fiscal*, în care Curtea a susținut supremația dreptului Uniunii, ce obliga Spania să-l predea pe Stefano Melloni în baza unui MEA emis de Italia, ca urmare a judecării acestuia în lipsă, am observat că, în cel mai scurt timp, dreptul Uniunii, prin Decizia-cadru 2009/299/JAI de consolidare a drepturilor procedurale ale persoanelor și de încurajare a aplicării principiului recunoașterii reciproce cu privire la deciziile pronunțate în absența persoanei în cauză de la proces și prin Directiva (UE) 2016/343 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale, s-a orientat, dimpotrivă, către soluția prefigurată de Curtea Constituțională a Regatului Spaniei.

Am analizat directivele procesuale (cele privind dreptul la interpretare și traducere, dreptul la informare, dreptul de a avea acces la un avocat, 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, consolidarea unor aspecte ale prezumției de nevinovăție, dreptul de a fi prezent la proces și drepturile copiilor care au calitatea de suspecți sau acuzați), precum și jurisprudența esențială a CJUE în acest domeniu (hotărârile CJUE din cauzele: *Gavril Covaci*¹⁵⁴, *EP*¹⁵⁵, *Gianluca Moro*¹⁵⁶, *Nikolay Kolev, Milko Hristo și Stefan Kostandinov*¹⁵⁷, *Emil Milev*¹⁵⁸, *DK*¹⁵⁹ etc.). Alături de unii autori, am constatat că drepturile fundamentale în procedurile penale, așa cum sunt surprinse în directivele UE, nu sunt atât de bine definite și

¹⁵⁴ CJUE, Hotărârea din 15 octombrie 2015, *Gavril Covaci*, C-216/14, EU:C:2015:686.

¹⁵⁵ CJUE, Hotărârea din 19 septembrie 2019, *EP*, C-467/18, EU:C:2019:765.

¹⁵⁶ CJUE, Hotărârea din 13 iunie 2019, *Gianluca Moro*, C-646/17, EU:C:2019:489.

¹⁵⁷ CJUE, Hotărârea din 5 iunie 2018, *Nikolay Kolev, Milko Hristo și Stefan Kostandinov*, C-612/15, EU:C:2018:392.

¹⁵⁸ CJUE, Hotărârea din 27 octombrie 2016, *Emil Milev*, C-439/16 PPU, EU:C:2016:818.

¹⁵⁹ CJUE, Hotărârea din 28 noiembrie 2019, *DK*, C-653/19 PPU, EU:C:2019:1024.

structurate ca și cele din jurisprudența CEDO. Totuși acest fapt nu anulează valoarea directivelor, care permit „interpretarea comună a regulilor lor de către CJUE și accesul la instrumentele și instituțiile UE pentru a determina conformarea”¹⁶⁰, dar, mai ales, pentru că pun la îndemâna polițiștilor, procurorilor și judecătorilor din SLSJ un ghid eficient pentru a verifica compatibilitatea practicilor și a soluțiilor pe care le adoptă cu regulile minime acceptabile în materia drepturilor fundamentale ale suspectilor/acuzaților în UE, inclusiv, acolo unde este cazul, pe calea trimiterilor preliminare. Considerăm că, printre cele mai importante norme cuprinse în aceste directive este aceea care obligă autoritățile să înmâneze oricărui suspect/acuzat, încă de la cel dintâi contact, o notă cu privire la drepturi, într-o limbă pe care o înțelege¹⁶¹. Ne exprimăm, însă, dubiile că această regulă reprezintă o realitate concretă în cadrul activității poliției, procurorilor și judecătorilor în toate cauzele.

Atât în cazul armonizării dreptului penal substanțial al statelor membre, cât și în cazul recunoașterii reciproce și al armonizării subsecvente acestui principiu a unor norme de procedură penală, competențele Uniunii sunt limitate, printre altele, de ordinea publică. Această noțiune este vagă și, în opinia noastră, nu răspunde exigențelor principiului certitudinii juridice, motiv pentru care propunem formularea în dreptul Uniunii a unei definiții clare a conceptului de ordine publică în contextul cooperării judiciare în materie penală. Obiecția care ar putea fi adusă unei asemenea inițiative ar putea consta în aceea că ordinea publică este o noțiune puternic identitară, astfel încât doar fiecare stat membru în parte o poate stabili și invoca. Opinăm, însă, că, spre deosebire de cooperarea judiciară în materie civilă, în cadrul căreia ordinea publică are un conținut mult mai amplu, în cazul cooperării judiciare penale, ordinea publică este mai restrânsă, constând în câteva elemente esențiale ale sistemului de drept penal, cum sunt: amnistia; imunitatea; vârsta răspunderii penale; judecata *in absentia* și condamnarea la pedeapsa detențiunii pe viață¹⁶².

Drept fundament al principiului recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare în materie penală este principiul încrederii reciproce, ultimele evoluții, aflate încă în faza de proiect, dar care au obținut acordul Consiliului („*Pachetul legislativ e-evidence*”), impunând chiar aducerea încrederii reciproce la același nivel cu recunoașterea reciprocă, ca principiu generator de efecte în materia integrării orizontale a spațiului de justiție al Uniunii, în dimensiunea sa penală. Atunci când un prestator de servicii stabilit în Uniune sau care oferă servicii pe piața acesteia este obligat să se conformeze unei decizii judiciare, care vizează colectarea de probe într-o anchetă penală și este emisă de autoritatea judiciară a unui alt stat membru decât cel în care este stabilită, nu mai putem vorbi despre recunoaștere reciprocă, ci despre încredere reciprocă sau, după cum am precizat și mai sus, de o cooperare judiciară dintr-o nouă generație, pe care am denumit-o „*fuzzy*”.

La fel ca și în cazul actelor juridice de stabilire a unor norme minime în materie de infracțiuni și pedepse, în teză am prezentat o paradigmă structurală a actelor juridice ale Uniunii

¹⁶⁰ **Lorena Bachmaier Winter**, *The Eu Directive on the Right to Access to a Lawyer: A Critical Assessment*, în **Stefano Ruggeri**, Editor, *Human Rights in European Criminal Law. New Developments in European Legislation and Case Law after the Lisbon Treaty*, Springer International Publishing, Switzerland, 2015, p. 130.

¹⁶¹ Un prim model al unei astfel de note, la nivelul UE, a fost conceput de **Taru Spronken**, *An EU-Wide Letter of Rights. Towards Best Practice*, Ius Commune Europaeum, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2010, capitolul 4, p. 69 și urm.

¹⁶² Această opinie este bazată pe **Koen Lenaerts**, *La vie après l'avis: Exploring the Principle of Mutual (yet not Blind) Trust*, *Common Market Law Review* 54, Kluwer Law International, 2017, p. 823 - 824.

instituirea normelor și procedurilor care asigură aplicarea principiului recunoașterii reciproce. Unele dintre concluziile ce se desprind din această analiză vizează:

- tendința evoluției actelor juridice analizate din perspectivă istorică: de la decizii-cadru la directive și, în ultima perioadă, la regulamente. Aceasta pune în evidență faptul că Uniunea tinde, în acest domeniu, spre unificare juridică, lipsind statele membre de marja națională de apreciere pe care o aveau prin decizii-cadru și directive. Tendința aduce mai multă claritate și certitudine juridică, contribuind la o reglementare superioară;
- existența în desfășurare a unui proces care tinde să înlocuiască mandatele sau ordinele, specifice acestui tip de acte juridice, cu certificatele care le reprezintă. Această „literalitate” dobândită de certificate facilitează libera circulație în toată Uniunea a deciziilor judiciare penale pe care le înglobează;
- dezvoltarea în dreptul Uniunii a principiului *ne bis in idem*, de la forma primitivă, nerafinată a acestuia, așa cum este prevăzută în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și în Protocolul nr. 7 la CEDOLF, prin intermediul art. 54 și urm. CAAS și a jurisprudenței CJUE, la o formă complexă și completă. Jurisprudența CJUE din cauzele *Van Esbroek*, *Van Straten*, *Gözütök și Brügger*, *Norma Kraaijenbrink*, *Gaetano Mantello* și *Jürgen Kretzinger* se bazează, în continuare, pe definiția „*acelorași fapte*” din jurisprudența CEDO de până la cauza *Zolotuhin împotriva Rusiei*¹⁶³ (inclusiv);
- prevederea dreptului de „*a rămâne*” ca un caz de neexecutare facultativă a MEA, fundamentat pe libertatea de circulație și de stabilire a persoanelor și pe o consecință a acesteia, respectiv necesitatea de a se asigura reinsertia socială a condamnatului, post-executare a unei pedepse privative de libertate, în statul membru unde a decis să se stabilească și față de care are legături mai puternice decât față de statul al cărui cetățean este – jurisprudența CJUE din cauzele *Szymon Kozłowski*¹⁶⁴, *Dominic Wolzenburg*¹⁶⁵, *IB*¹⁶⁶, *João Pedro Lopes Da Silva Jorge*¹⁶⁷.

Raportat la toate cele expuse mai sus, conchidem în sensul că paradigmele structurale ale actelor juridice ale Uniunii aparținând dimensiunii penale a spațiului juridic al Uniunii Europene sunt tot mai coerent concepute în raport cu principiile juridice specifice atât dreptului general al Uniunii, cât și dreptului penal și procedurii penale a statelor membre. În așteptarea noii generații de acte juridice, care acum se găsesc în fază de proiecte și care promovează regulamentul, ca tip de act juridic considerat, în prezent, cel mai potrivit pentru a asigura condițiile recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare penale, considerăm că, în pofida caracterului complex, sofisticat al dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii, actele juridice ale acesteia sunt bine-venite pentru a genera efectele așteptate de eficientizare a combaterii criminalității în Uniunea Europeană.

Două capitole ale tezei de doctorat sunt consacrate protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene pe calea dreptului penal și, respectiv, pe calea acțiunii Parchetului European. Considerăm fundamental acest subiect în raport cu dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene din următoarele motive:

- interesele financiare sunt singurele interese ale Uniunii Europene care beneficiază de protecție penală;

¹⁶³ CEDO, Marea cameră, Hotărâre din 10 februarie 2009, în cauza *Zolotuhin împotriva Rusiei*, cererea nr. 14939/03, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903.

¹⁶⁴ CJUE, Hotărârea din 17 iulie 2008, *Szymon Kozłowski*, C-66/08, EU:C:2008:437.

¹⁶⁵ CJUE, Hotărârea din 6 octombrie 2009, *Dominic Wolzenburg*, C-123/08, EU:C:2009:616.

¹⁶⁶ CJUE, Hotărârea din 21 octombrie 2010, *IB*, C-306/09, EU:C:2010:626.

¹⁶⁷ CJUE, Hotărârea din 5 septembrie 2012, *João Pedro Lopes Da Silva Jorge*, C-42/11, EU:C:2012:517.

- interesele financiare ale Uniunii sunt și, parțial, interese ale statelor membre, acestea fiind beneficiare importante ale fondurilor europene. Pe de altă parte, practica ne demonstrează faptul că statele membre nu interiorizează suficient această realitate și, prin urmare, nu aplică de o manieră convingătoare principiul asimilării;
- în jurul ideii de Parchet European s-a dezvoltat, esențial, reflecția juridică asupra unui spațiu de justiție al Uniunii în dimensiunea sa penală, Corpus Juris, Cartea verde, dar și prima variantă a propunerii de regulament EPPO (din anul 2013) folosind concepte de tipul „*spațiul judiciar european*” sau „*spațiul juridic unic*”;
- Parchetul European este cea dintâi autoritate de urmărire penală a Uniunii Europene. Iată că, înainte de a avea o forță de poliție comună (EUROPOL neavând un astfel de caracter), Uniunea are un parchet propriu. Această realitate excede cu mult viziunea ce până nu demult era previzibilă în materia dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene.

Istoria protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene este la fel de veche ca și Uniunea și, anterior, Comunitățile Europene, pentru că interesele financiare sunt indisolubil legate de bugetul Comunităților/Uniunii. Formele în care s-a realizat diacronic această protecție sunt dependente de perioadă. Astfel, în cea mai îndelungată etapă, de la începutul existenței Comunităților/Uniunii, protecția intereselor financiare a fost realizată prin măsuri naționale, adoptate de statele membre, ce puteau consta atât în controale, inspecții și sancțiuni administrative ori financiare, cât și în anchete penale și aplicarea de pedepse pentru diferite infracțiuni incriminate de dreptul intern, fără ca acestea să poarte eticheta colectivă de infracțiuni PIF, așa cum avea să se întâmple ulterior. În acest interval de timp, statele membre aplicau principiul asimilării (sau pe cel al echivalenței protecției) nu pentru că erau neapărat obligate să o facă, ci pentru că infracțiunile pe care le urmăreau și le trimiteau în judecată, de esență pur-națională, erau tratate cu seriozitate de agențiile de aplicare a legii și de parchete. Trebuie să ținem cont, atât în privința investigațiilor administrative, cât și a anchetelor penale, de numărul lor mult mai mic, de volumul mult mai restrâns de muncă presupus de aceste demersuri, direct proporțional cu volumul tranzacțiilor comerciale și financiare ce aveau loc în perioada respectivă, în condițiile unei dezvoltări tehnologice mai reduse, ale unei societăți simple comparativ cu cea contemporană și, mai ales, ale unui schimb de mărfuri, persoane și servicii între state ce nu are termeni de comparație cu realitatea actuală. De asemenea, numărul statelor membre ale Comunităților/Uniunii era mult mai redus decât la ora actuală (într-un raport maxim de 6:27).

Cu excepția mecanismelor de combatere națională, în timp, au început să apară primele forme de control administrativ comunitar în privința modului în care erau cheltuite fondurile Comunităților într-un singur domeniu, cel al politicii agricole comune. S-a început cu agricultura pentru că a fost ramura economică predominantă într-o perioadă îndelungată a istoriei contemporane a Europei și, în același timp, pentru că este un domeniu ce necesită permanent, inclusiv în prezent, programe comunitare/ale Uniunii intense pentru a o susține, în condițiile unei competiții globale accentuate, devenită și mai acerbă prin evoluțiile liberalizării piețelor impuse de GATT, iar apoi de WTO. Astfel, PAC a fost primul domeniu al Comunităților în care a apărut necesitatea implicării lor în controlul fondurilor europene și în investigația administrativă cu privire la abaterile în derularea programelor finanțate.

Considerăm că, și în prezent, fondurile Uniunii pentru agricultură sunt supuse unui număr important de fraude, fapt indicat și de o anumită abundență a hotărârilor CJUE referitoare la litigii în legătură cu derularea programelor care presupun astfel de fonduri.

Anchetele administrative la nivel comunitar (apoi al Uniunii) s-au dezvoltat mult ca nivel de reglementare, organizare și operaționalizare. Cu toate că au fost, încă de la început, în competențele Comisiei, aceasta a dezvoltat cu timpul, mai întâi o formațiune *ad hoc*, apoi un oficiu specializat în combaterea fraudelor (UCLAF, OLAF).

Dimensiunea penală a protecției intereselor financiare a început să fie prezentă în cadrul juridic al Uniunii după ce Tratatul au admis-o, mai întâi prin competențele interguvernamentale din cadrul pilonului al III-lea al Uniunii (justiție și afaceri interne), care au permis cea dintâi formă de armonizare a dreptului penal material aflat la baza combaterii infracțiunilor PIF, Convenția din anul 1995, întemeiată pe art. K.3. din TUE, iar apoi, post-Amsterdam, prin crearea spațiului de libertate, securitate și justiție al Uniunii. La scurt timp, într-o epocă favorabilă includerii dreptului penal și a procedurii penale în competențele Uniunii, pe calea cooperării judiciare în materie penală, Tratatul de la Lisabona și Programul de la Stockholm aveau să contureze cadrul actual al dimensiunii penale a combaterii faptelor ce aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene.

Această realizare se datorează, în foarte mare parte, dezvoltării în dreptul Uniunii Europene a conceptului de „*spațiu*”, cu sensul de teritoriu în cadrul căruia se edictează și se aplică norme comune într-un domeniu dat al competențelor Uniunii, generând astfel o integrare juridică superioară celei din alte domenii. Spațiul apare, în mare măsură, legat de cooperarea consolidată, dar nu se confundă cu aceasta. Astfel, până în prezent, nici un „*spațiu*” dezvoltat de Uniune sau integrat în aceasta nu este perfect suprapus granițelor UE (a se vedea spațiul de libertate, securitate și justiție, Spațiul Schengen, Spațiul economic european, SEPA – Spațiul unic de plăți în Euro).

În contextul analizat, ne-a interesat, în mod particular, spațiul de libertate, securitate și justiție, în care, considerăm că s-au creat și continuă să se creeze noi subspații. Un exemplu de astfel de subspațiu este cel în care își va desfășura activitatea Parchetul European. Acesta constituie și un bun exemplu pentru a observa legătura dintre „*spații*” și cooperarea consolidată. EPPO a fost constituit pe această din urmă cale, prevăzută de art. 86 TFUE, dar posibilă pentru orice inițiativă legislativă din domeniul cooperării judiciare în materie penală.

Corpus Juris a lansat, pentru prima oară, conceptul de „*spațiu juridic european unic*”, înțelegând prin acesta, un teritoriu aparținând Uniunii, în care domeniul combaterii prin mijloacele dreptului penal a fraudelor împotriva intereselor financiare să fie unificat prin norme comune de drept substanțial penal și de procedură penală, norme aplicate de Ministerul Public European (a cărui înființare s-a propus). Spațiul juridic european din Corpus Juris este deschis, fiecare procuror al MPE având posibilitatea să ancheteze în oricare stat membru fraudele PIF, iar probele obținute putând fi folosite în fața oricărei instanțe judecătorești aparținând acestui spațiu. Astfel, granițele naționale dispar, iar spațiul este pe deplin unitar. Limitele acestui proiect s-au văzut și au fost analizate și criticate la etapa respectivă, în special de statele membre, cercetătorii științifici și societatea civilă care împărtășeau o viziune mult mai reținută cu privire la un nivel atât de înalt de integrare juridică la nivelul Uniunii, cu atât mai mult cu cât era vorba despre justiția penală, domeniu mult mai sensibil decât altele pentru suveranitatea statelor membre.

Noțiunea de „*spațiu unic*” în contextul combaterii infracțiunilor PIF a fost menținută și prin Cartea verde și chiar prin propunerea formulată de Comisie, în anul 2013, de Regulament al Consiliului pentru instituirea unui Parchet European. Formal, în textul final al Regulamentului EPPO, ea a fost abandonată. Considerăm că renunțarea la folosirea acestei terminologii nu a

schimbat, cu adevărat, paradigma juridică ce stă la baza Parchetului European. Nu ar trebui să omitem, în acest sens, că „*spațiul unic*” la care se refereau studiile, comunicările și Propunerea de regulament a Comisiei nu vizau numai instituirea EPPO, ci și dreptul penal substanțial pe care acesta îl va aplica. În acest context, ar trebui să vedem în pachetul legislativ alcătuit din Regulamentul EPPO și Directiva PIF tocmai fundamentul juridic al acestui spațiu, în care se manifestă plener dimensiunea penală a combaterii infracțiunilor contra intereselor financiare ale Uniunii Europene. Desigur, acestea nu sunt singurele componente normative ale unui asemenea spațiu. Din rândul lor fac parte și mecanismele de asigurare a drepturilor și libertăților fundamentale în materia procesului penal: prevederile Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii, ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; jurisprudența în materie a Curții de la Luxemburg și a celei de la Strasbourg; directivele procedurale ale Uniunii referitoare la drepturi în procesul penal; directivele de armonizare prin norme minime comune a incriminărilor și pedepselor în alte domenii infracționale, legate indisolubil de infracțiunile PIF (spălarea banilor, criminalitatea organizată, abuzul de piață etc.); actele juridice ale Uniunii din domeniul cooperării judiciare în materie penală, inclusiv cele bazate pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare (de tipul ECA, MEA sau OEA) și actele juridice care reglementează activitatea unor organe, oficii și agenții cu atribuții în aceeași materie (Eurojust, Europol, OLAF).

Pentru înțelegerea deplină a unui asemenea demers, trebuie să ținem cont și de faptul că „*spațiile juridice*” au un grad mai mic sau mai mare de integrare. Câtă vreme „*spațiul juridic european unic*” din *Corpus Juris* era fundamentat pe un model de integrare foarte avansat al domeniului, termenul exact fiind chiar cel de „*unificare legislativă*”, alte spații prezintă un grad de integrare mai restrâns. În acest context, considerăm că nivelul de integrare presupus de un actual spațiu juridic construit în jurul dimensiunii penale a protecției intereselor financiare ale Uniunii (cu un nucleu alcătuit din Directiva PIF și Regulamentul EPPO) este mult mai restrâns, ceea ce nu îl face, cu toate acestea, lipsit de importanță și, mai ales, de eficiență. Normele și structurile acestui spațiu sunt, în foarte mare măsură, ancorate în dreptul intern al statelor membre. Astfel, în cazul Directivei PIF, armonizarea legislativă s-a bazat pe norme minime, iar nu pe apropierea legislațiilor la un nivel superior de integrare, așa cum a avut în vedere Cartea verde sau pe unificare, așa cum a propus *Corpus Juris*. Prin transpunerea de către statele membre a Directivei PIF rezultă norme juridice naționale relativ diferite, poate mult prea diferite, alcătuint eventual, chiar un sistem „*peticit*”, așa cum susțin unii autori (printre care J.A.E. Vervaele, unul din părinții *Corpus Juris*)¹⁶⁸.

De asemenea, Regulamentul EPPO se bazează pe complementaritatea sa cu dreptul intern al statelor membre în faza de urmărire penală, ceea ce revine, *de facto*, la a conferi o pondere foarte importantă legilor naționale. Numai că, în materie de procedură penală, nu există niciun act legislativ al Uniunii care să se refere la mijloacele de investigație, iar Regulamentul armonizează la un nivel minim doar șase dintre acestea, adică foarte puțin (în comparație cu cele 21 de mijloace de anchetă unificate de *Corpus Juris*). Mai mult, depășind cadrul Tratatelor, în speță dispozițiile art. 86 alin. (3) al TFUE, Regulamentul EPPO nu prevede regulile de

¹⁶⁸ **John A.E. Vervaele**, *The Material Scope of Competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unprevia?*, op. cit., p. 422.

procedură aplicabile Parchetului European, lăsându-le pe seama colegiului acestuia. O delegare de acest tip a atribuțiilor, de la Consiliu, prin unanimitate, către colegiul unui organ al Uniunii, prin majoritate calificată, încalcă prevederile Tratatelor.

Incertitudinile lăsate de Regulamentul EPPO în materia legii penale substanțiale și a legii procesual penale aplicabile unei cauze (existente în pofida unui efort de raționalizare remarcabil) sunt de natură să determine un nivel de protecție a drepturilor fundamentale extrem de variabil în anchetele și investigațiile penale efectuate de EPPO sau în procesele penale judecate în baza rechizitoriilor acestuia. Având în vedere jurisprudența CJUE din *cauza Melloni*, acest lucru nu ar trebui să îngrijoreze cât timp standardele de garantare a drepturilor fundamentale se situează în limitele Cartei.

Analiza pe care am întreprins-o asupra unor capitole și dispoziții particulare din Regulamentul EPPO ne-a permis să identificăm numeroase probleme juridice cărora li s-au oferit soluții contraintuitive, iar uneori îngrijorătoare, așa cum sunt cele din materiile:

- autonomiei profesionale a PED (inexistentă);
- structurii ierarhice interne extrem de complicate și care pare construită mai mult pe ideea de control absolut asupra anchetelor decât de pe eficacitatea și, mai ales, celeritatea acestora;
- incertitudinii, persistente pe întreaga durată a investigațiilor și chiar și în momentul trimiterii în judecată a acuzaților, cu privire la legea penală aplicabilă atât cea substanțială, cât și cea procesuală;
- disfuncționalității accentuate a modului cum sunt concepute investigațiile transfrontaliere, printr-un sistem mai complicat decât cel generic, al ordinului european de anchetă;
- caracterului eliptic al principiului liberei circulații a probelor;
- lipsei posibilității directe de control jurisdicțional a CJUE cu privire la regulamentul intern de procedură al EPPO, a orientărilor generale și orientărilor colegiului;
- controlului jurisdicțional asupra actelor destinate să producă efecte față de terți, atribuit instanțelor naționale competente, când respectivele acte au fost realizate în baza unor decizii aparținând componentelor europene ale Parchetului European, care, la rândul său, este un organ al Uniunii;
- modelului de cooperare judiciară propus de Regulament în relația cu statele membre care nu participă la cooperarea consolidată și, mai ales, cu statele terțe (presupunând folosirea de către PED, în anchetă, a acordurilor internaționale la care propriul său stat membru este parte, dar nu și Uniunea).

Aceste soluții au derivat, în mare parte, din sistemul colegial al EPPO, impus de Consiliu. Pe de altă parte, sistemul colegial conferă o legitimitate superioară deciziilor EPPO, fapt ce nu trebuie neglijat.

În acest moment, din cauza necesității de reorganizare a activității ce se desfășoară între OLAF, parchetele naționale și AFCOS pentru identificarea și efectuarea investigațiilor administrative/penale în cazul fraudelor contra intereselor financiare ale Uniunii Europene, prin așteptata operaționalizare a EPPO, se află în procedură legislativă Propunerea de Regulament a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Anti-Fraudă (OLAF) în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor OLAF¹⁶⁹. Având în vedere că investigațiile administrative ale OLAF se pot referi la fapte care aparțin

¹⁶⁹ COM (2018) 338 final, Bruxelles, 23.5.2018, procedura 2018/0170 (COD).

ilicitului administrativ penal sau, chiar atunci când se referă la fapte ce aparțin dreptului administrativ, probele colectate în cadrul acestora pot fi folosite, în continuare, într-un dosar penal, considerăm că este necesar să se prevadă obligativitatea respectării de către OLAF a garanțiilor procesuale prevăzute de Uniune în materie penală.

Ne limităm, în acest moment, la observațiile formulate și la comentariile dezvoltate în legătură cu structura și organizarea Parchetului European pentru că acesta nu funcționează încă. Așteptăm ca practica EPPO să ne confirme sau, dimpotrivă, să ne infirme concluziile trase.

Este, însă, previzibil că, urmare a Directivei PIF și a aspectelor menționate din Regulamentul EPPO, va rezulta un sistem „mozaicat” de norme juridice aplicabile, cu probleme de coerență, certitudine, previzibilitate și proporționalitate. Nu ne îndoim de faptul că va reveni CJUE dificila sarcină să judece numeroase cauze, în special trimiteri preliminare, pentru a pune ordine și a raționaliza aplicarea dispozițiilor Regulamentului, în special în punctele de articulație ale acestuia cu transpunerile naționale ale Directivei PIF.

În final, concluzia acestei teze de doctorat este aceea că, Uniunea Europeană, văzută ca spațiu juridic și spațiu de justiție, subspații ale spațiului de libertate, securitate și justiție, în înțelesul acestora pur-juridic, dar și geografic, topologic și antropologic, este dotată cu o dimensiune penală, transversală, *ultima ratio* și *de minimis*. Aceasta generează un nivel suficient de armonizare în dreptul penal și în procedura penală a statelor membre pentru a asigura efectivitatea principiului fundamental al integrării spațiului de justiție, cel al recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare, bazat pe încrederea reciprocă atât prezumată, cât și reală, concretă între statele membre. Dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene reprezintă o sinteză între aspectul securitar, identitar, accesoriu politicilor Uniunii și cel al garantării și respectării drepturilor și libertăților fundamentale. Această dimensiune se află în interacțiune cu politica externă și de securitate comună a Uniunii, implementând în interiorul spațiului de justiție instrumente de drept internațional, derivate din politica globală și regională. Cu toate că nu există un drept penal al Uniunii Europene pentru că puterea de a incrimina aparține, în continuare, doar statelor membre, dimensiunea penală a spațiului de justiție cuprinde politicile penale ale Uniunii, structurate pe baza intereselor acesteia care, de cele mai multe ori, coincid cu cele ale statelor membre, fiind în relație directă cu realitatea fenomenului infracțional din întregul spațiu de justiție, alcătuit geografic din teritoriile statelor membre ale Uniunii, cu unele elemente variabile. Politicile penale ale Uniunii sunt structurate în temeiul out-put-urilor criminologiei din spațiul în discuție. O particularitate a dimensiunii penale a spațiului de justiție o constituie combaterea fraudelor contra intereselor financiare ale Uniunii care, în temeiul principiului asimilării, ar trebui să opereze în fiecare stat membru identic situației în care ar fi periclitate sau vătămate interesele financiare naționale. Din cauza lipsei de interiorizare și aplicare de către statele membre a principiului asimilării, Uniunea a fost pusă în situația stabilirii unui organ care să aibă misiunea investigării și trimiterii în judecată, în fața instanțelor naționale, a celor mai grave fraude contra intereselor sale financiare, Parchetul European. Soluția Uniunii este inedită prin aceea că nu are un drept penal și o procedură penală proprie, dar are un parchet propriu, ce va aplica în activitatea sa o pluralitate de norme juridice, unele unificate (prin Regulamentul EPPO), altele armonizate (de exemplu, prin Directiva PIF), respectiv altele proprii doar unui anumit stat membru (cele ale statului membru al cărui PED efectuează investigația). Pentru a face posibilă funcționarea unui astfel de Parchet, Regulamentul său stabilește principiul liberei circulații a probelor. Dar probele nu sunt decizii judiciare, iar, în unele state membre, care

practică principiul excluzionar, evaluarea legalității administrării acestora, chiar și în raport cu dreptul statului unde au fost produse sau colectate se va dovedi o adevărată provocare.

Lipsește dimensiunii penale a spațiului de justiție al Uniunii Europene abordările substanțiale cu privire la statul de drept, ca valoare a Uniunii Europene. Aspecte cum ar fi independența instanțelor de judecată și a judecătorilor sunt tratate exclusiv contextual, iar autonomia profesională a procurorilor, bine fundamentată la nivelul Consiliului Europei, lipsește complet din preocupările Uniunii. Uniunea nu a manifestat niciun interes în materia stabilirii unor standarde minime cu privire la condițiile de detenție, nici chiar prin jurisprudența CJUE, problema fiind eludată și plasată în sarcina CEDO.

De aceea, în concluzia finală a acestei teze de doctorat, considerăm că este necesar ca Uniunea, în perioada imediat următoare, să se concentreze asupra transformării valorii statului de drept, prevăzută de Tratat, într-o realitate concretă, iar nu doar prezumată, pe calea unor demersuri tranșante, făcute, în special, prin adoptarea unor acte juridice în materie.

Propuneri de lege ferenda

În cuprinsul tezei de doctorat, dar și în concordanță cu cele pe care le-am prezentat mai sus, am formulat mai multe propuneri *de lege ferenda*, pe care le prezentăm în continuare, în sinteză.

1. Modificarea art. 83 alin. (2) TFUE, în sensul includerii pe lista „*eurominorităților*” a rasismului, antisemitismului, xenofobiei, discriminării, incitării la ură și a discursului instigator la ură bazate pe apartenența la o minoritate națională, rasă, culoare, origine etnică sau socială, orientare sexuală și dizabilitate.
2. Elaborarea unei noi directive cu privire la statutul și drepturile victimelor infracțiunilor, care să prevadă expres dreptul acestora de a participa, în calitate de părți (sau participanți) în procesul penal, iar în cadrul acestui proces, garantarea unor drepturi egale și simetrice cu cele ale suspectilor/acuzaților.
3. Introducerea în Tratat a unui text generic care să prevadă necesitatea garantării de către statele membre a independenței justiției și autonomiei parchetelor, ca o componentă esențială a valorii statului de drept, precum și adoptarea de către Uniune a unui act juridic, care să definească noțiunile la care ne-am referit, să stabilească norme minime pentru asigurarea acestora, în scopul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare și să prevadă, în mod expres, sancțiuni pentru nerespectarea standardelor impuse. Chiar și în lipsa modificării Tratatelor, un astfel de act juridic ar putea fi adoptat în temeiul art. 82 alin. (2) lit. (d) TFUE, în cazul în care Consiliul ar identifica, printr-o decizie, independența magistraturii ca element al procedurii penale în care este necesară stabilirea unor norme minime în scopul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare. Printre sancțiuni ar trebui să se numere, în special, cea a nerecunoașterii hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare pronunțate sau emise cu încălcarea respectivelor norme sau nerecunoașterea generală a acestora în cazul unui anumit stat membru, atunci când acesta se face responsabil de nerespectarea concretă și repetată a acestor valori ale Uniunii.
4. Enunțarea, întotdeauna, în preambulul directivelor adoptate în temeiul art. 83 TFUE, a scopului legitim al normelor minime impuse statelor membre și demonstrarea modului concret în care acest scop poate fi atins prin respectivele norme.

5. Completarea prevederilor art. 6 al Protocolului (nr. 2) privind aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității cu o dispoziție care să prevadă expres necesitatea evaluării de către Parlamentele/camerele parlamentare ale statelor membre și a principiului proporționalității. De asemenea, denumirea documentului adoptat ar trebui să fie : „*aviz cu privire la subsidiaritate și proporționalitate*”.
6. Prevederea principiului răspunderii penale numai pentru faptele săvârșite cu vinovăție, *nulla poena sine culpa*, în cazul persoanelor fizice, în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.
7. Adoptarea unui nou act juridic al Uniunii, întemeiat pe dispozițiile art. 82 alin. (1) lit. (b) TFUE, care să stabilească reguli clare cu privire la criteriile aplicabile determinării competenței jurisdicționale penale, în caz de conflict pozitiv și cu privire la atribuirea acesteia, în caz de conflict negativ.
8. Adoptarea de către Uniunea Europeană a unui act juridic pentru stabilirea unor norme minime în ceea ce privește condițiile de detenție a persoanelor, fie că este vorba despre detenția ca urmare a arestării preventive, fie că este vorba despre detenția ca executare a unei pedepse cu închisoarea. Considerăm că un astfel de act juridic (directivă) ar putea fi adoptat în temeiul art. 82 alin. (2) lit. (b) TFUE.
9. Adoptarea în cadrul procedurii legislative în care se găsește Propunerea de Regulament a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Anti-Fraudă (OLAF) în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor OLAF, COM (2018) 338 final, Bruxelles, 23.5.2018, procedura 2018/0170 (COD), a unui amendament care să prevadă asigurarea în cadrul procedurilor de investigație desfășurate de OLAF a drepturilor procesuale specifice procesului penal, în principal a celor prevăzute de directivele procesuale adoptate în temeiul art. 82 alin. (2) lit. (b) TFUE.
10. Adoptarea de către Uniune a unor acte juridice în scopul definirii noțiunii de stat de drept (*Rule of Law, Rechtsstaat*), a identificării criteriilor substanțiale ale acestei valori a Uniunii Europene, strâns legată de garantarea și respectarea drepturilor și liberațiilor fundamentale, dar cu un conținut mult mai amplu, implicând și restricționarea Parlamentelor naționale, dar și a Parlamentului European și a Consiliului, de a legifera în afara respectării unor principii de o importanță capitală, care alcătuiesc nucleul dur al statului de drept. Independența externă a instanțelor și parchetelor, independența judecătorilor și autonomia profesională a procurorilor sunt astfel de principii capitale, relevante în dimensiunea penală a spațiului de justiție al Uniunii Europene. O sursă de inspirație pentru elaborarea unor astfel de acte juridice ar putea-o constitui acquis-ul Consiliului Europei, jurisprudența CEDO și jurisprudența incipientă a CJUE în materie.

BIBLOGRAFIE

(sinteză)

Cursuri, tratate, monografiile și contribuții la acestea

1. **Allegrezza, Silvia; Mosna, Anna**, *Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor: One Step Back on Mutual Recognition?*, în **Bachmaier Winter, Lorena**, Editor, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer Nature Switzerland AG, 2018;
2. **Ambos, Kai**, *European Criminal Law*, Cambridge University Press, 2018;
3. **Ashworth, Andrew, Zender, Lucia**, *Preventive Justice*, Oxford Monographs on Criminal Law and Justice, Oxford University Press, 2014;
4. **Asp, Petter**, Ed., *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspective*, Stiftelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Stockholm, 2015;
5. **Bachmaier Winter, Lorena**, *Cross-Border Investigation Under the EPPO Proceedings and the Quest for Balance*, în **Bachmaier Winter, Lorena**, Editor, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018;
6. **Bachmaier Winter, Lorena**, Editor, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018;
7. **Bachmaier Winter, Lorena**, *The EU Directive on the Right to Access to a Lawyer: A Critical Assessment*, în **Ruggeri, Stefano**, Editor, *Human Rights in European Criminal Law. New Developments in European Legislation and Case Law after the Lisbon Treaty*, Springer International Publishing, Switzerland, 2015;
8. **Ballegooij, Wouter van**, *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;
9. **Beccaria, Cesare**, *Despre infracțiuni și pedepse*, Editura Științifică, București, 1965;
10. **Bentham, Jeremy**, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Jonathan Benett, 2017;
11. **Berlin, Dominique, Martucci, Francesco, Picod, Fabrice**, *La fraude et le droit de l'Union européenne*, Collection Droit de l'Union européenne, Édition Bruylant, Bruxelles, 2017;
12. **Blanquet, Marc**, *Droit général de l'Union Européenne*, 11e édition, Sirey, Édition Dalloz, Paris, 2018;
13. **Bogdandy, Armin von, Bast, Jürgen** (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2nd Edition, Hart Publishing, Oxford, 2009;
14. **Brière, Chloé, Weyembergh, Anne**, Editors, *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2018;
15. **Calderoni, Francesco**, *Organized Crime Legislation in the European Union – Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislation and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Springer Heidelberg, Dordrecht, London, New York, 2010;
16. **Cassese, Antonio**, Editor-in-chief, *The Oxford Companion to International Criminal Justice*, Oxford University Press, 2009;

17. **Craig, Paul, de Búrca, Gráinne**, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, Editura Hamangiu, București, 2017;
18. **Cuniberti, Gilles**, *Grands Systems de Droit Contemporains. Introduction au Droit Comparé*, 3e édition, LGDJ, Lextenso éditions, Issy-les-Moulineaux, 2015;
19. **Deaconu, Ștefan**, *Instituții politice*, Editura C. H. Beck, București, 2012;
20. **Delmas-Marty, Mireille**, *Les forces imaginantes du droit (II). Le Pluralisme Ordonné*, Édition du Seuil, Paris, 2006;
21. **Delmas-Marty, Mireille**, *Harmonisation des sanctions et valeur communes: la recherche d'indicateurs de gravité et d'efficacité*, în **Delmas-Marty, Mireille, Giudicelli-Delage, Geneviève, Lambert, Abdelgawad, Elisabeth**, *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, vol. 5, Unité mixte de recherche en droit comparé, Université Panthéon-Sorbonne, 2003;
22. **Delmas-Marty, Mireille, Vervaele, John A. E.** (éds.), *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les États Membres. Dispositions pénales pour la protection des Finances de l'Europe*, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford, 2000;
23. **Delmas-Marty, Mireille, Vervaele, John A. E., Bacigalupo, Enrique, Grasso, Giovanni, Tiedemann, Klaus, Jareborg, Niels, Spinelis, Dyonysios, van der Wyngaert, Cristine, Spencer, John R.**, Asociația Română de Cercetare a Dreptului Comunitar, *Corpus Juris - Dispoziții penale privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene*, ediție bilingvă româno-franceză, Editura Efemerida, București, 2000;
24. **Delmas-Marty, Mireille, Teitgen-Colly, Catherine**, *Punir sans juger: de la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, Paris, 1992;
25. **Delmas-Marty, Mireille**, *Les Grands Systèmes de politique criminelle*, Presse Universitaire de France (PUF), Paris, 1992;
26. **Dony, Marianne**, *Droit de l'Union Européenne*, Septième édition revue et augmentée, Édition de L'Université de Bruxelles, 2018;
27. **Erkelens, Leendert H., Meij, Arjen W.H., Pawlik, Marta**, Editors, *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Asser Press and Springer, The Hague, 2015;
28. **Filipescu, Ion P., Fuerea, Augustin**, *Drept instituțional comunitar european*, Ediția a V-a, Editura Actami, București, 2000;
29. **Fuerea, Augustin**, *Tratatetele fundamentale ale Uniunii Europene*, Editura C. H. Beck, București, 2017;
30. **Fuerea, Augustin**, *Manualul Uniunii Europene*, ediția a VI-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2016;
31. **Fuerea, Augustin**, *Dreptul Uniunii Europene – principii, acțiuni, libertăți*, Editura Universul Juridic, București, 2016;
32. **Geelhoed, Willem, Erkelens, Leendert H., Meij, Arjen W. H.**, Editors, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, T.M.C. Asser Press, The Hague and Springer-Verlag GmbH, 2018;
33. **Gless, Sabine, Wahl, Thomas**, *A comparison of the Evolution and Pace of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters: A Race between Europol and Eurojust?*, în **Brière, Chloé, Weyembergh, Anne** (Editors), *The Needed Balance in EU Criminal Law. Past, Present, Future*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2018;

34. **Hart, H. L. A.**, *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law, Second Edition*, Oxford University Press, 2008;
35. **Harvey, David**, *Social Justice and the City*, Basil Blackwell, Oxford, 1993;
36. **Herlin-Karnell, Ester**, *The Constitutional Dimension of European Criminal Law*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2012;
37. **Herrnfeld, Hans-Holger**, *The Draft Regulation on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office – Issues of Balance Between the Prosecution and the Defence*, în **Chloé Brière, Anne Weyembergh**, Editors, *The Needed Balance in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2018;
38. **Jurma, Anca, Bocşan, Gheorghe, Dumitrescu, Claudiu Constantin**, editori, autori: **Baciu, Maria Magdalena, Bocşan, Gheorghe, Dumitrescu, Constantin Claudiu, Dumitriu, Paul, dr. Jurma, Anca, dr. Teodor Manea, Constantin Micu, dr. Niţu, Daniel, Petrescu, Mihaela, dr. Radu, Florin Răzvan, Tănase, Sorin, dr. Trandafir, Andra Roxana**, *Studiu cu privire la analiza Regulamentului (UE) 2017/1939 în perspectiva operaționalizării în România a Parchetului European*, Bucureşti, 2018, <http://www.pna.ro/obiect2.jsp?id=398> ;
39. **Kanji, Gopal K.**, *100 Statistical Tests*, 3rd Edition, Sage Publication, London, Thousand Oaks, New Delhi, 2006;
40. **Kettunen, Merita**, *Legitimizing European Criminal Law. Justification and Restriction*, Springer International Publishing Switzerland and G. Giappichelli Editore, 2020;
41. **Klip, André**, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, 3rd edition, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2016;
42. **Klip, André**, *Integrated Protection of the Community's Financial Interests from 'State-State' Approach towards Verticalisation of the Procedure?* în **Vervaele, John A.E.** (ed.), *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the European Union. Developments in the Treaty of Amsterdam and Corpus Juris*, Intersentia Law Publishers, Antwerpen, Groningen, Oxford, 1999;
43. **Kochenov, Dimitry, de Búrca, Gráinne, Williams, Andrew** (Editors), *Europe's Justice Deficit*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2017;
44. **Kuczyńska, Hanna**, *The Accusation Model Before the International Criminal Court. Study of Convergence of Criminal Justice Systems*, Springer International Publishing Switzerland, 2015;
45. **Labayle, Henry**, *La protection des intérêts financiers de la Communauté*, Éditions Techniques, Paris, 1995;
46. **Layard, Antonia**, *Freedom of Expression and Spatial (Imaginations of) Justice*, în **Kochenov, Dimitry, de Búrca, Gráinne, Williams, Andrew** (Editors), *Europe's Justice Deficit*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2017;
47. **Lefebvre, Henri**, *La production de l'espace*, Édition Anthropos, Paris, 1974;
48. **Ligeti, Katalin, Weyembergh, Anne**, *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues* în **Erkelens, Leendert H., Meij, Arjen W.H., Pawlik, Marta**, Editors, *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, Asser Press and Springer, The Hague, 2015;
49. **Luchtman, Michiel**, chapter 10, *Forum Choice and Judicial Review Under the EPPO's Legislative Framework*, în **Geelhoed, Willem, Erkelens, Leendert H., Meij, Arjen**

- W.H.**, Editors, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Asser Press and Springer, The Hague, 2018 ;
50. **Martínez Santos, Antonio**, *The Status of Independence of the European Public Prosecutor's Office and Its Guarantees* în **Bachmaier Winter, Lorena**, Editor, *The Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead, Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law*, Springer Nature Switzerland AG, 2018;
 51. **Miga Beșteliu, Raluca**, *Drept internațional public*, volumul I, ediția 3, revizuită și adăugită, Editura C. H. Beck, 2014;
 52. **Mitsilegas, Valsamis, Giuffrida, Fabio**, *The European Public Prosecutor's Office and Human Rights*, în **Geelhoed, Willem, Erkelens, Leendert H., Meij, Arjen W. H.**, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Editors, T.M.C. Asser Press, The Hague and Springer-Verlag GmbH, 2018;
 53. **Mitsilegas, Valsamis**, *The Security Union as a Paradigm of Preventive Justice: Challenges for Citizenship, Fundamental Rights and the Rule of Law*, în **Carrera, Sergio, Mitsilegas, Valsamis**, Editors, *Constitutionalising the Security Union. Effectiveness, rule of law and rights in countering terrorism and crime*, Center for European Policy Studies, Brussels, 2017;
 54. **Mitsilegas, Valsamis**, *EU Criminal Law after Lisbon. Rights, Trust and Transformation of Justice in Europe*, Hart Studies in European Criminal Law, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2016;
 55. **Mitsilegas, Valsamis, Bergström, Maria, Konstantinides, Theodore**, *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton, MA, 2016;
 56. **Mitsilegas, Valsamis**, *EU Criminal Law*, Modern Studies in Criminal Law, Hart Publishing Ltd., Oxford and Portland, Oregon, 2009;
 57. **Monar, Jörg**, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice. Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2012;
 58. **Monar, Jörg**, *The Area of Freedom, Security and Justice*, în **Bogdandy, Armin von, Bast, Jürgen** (Eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2nd Edition, Hart Publishing, Oxford, 2009;
 59. **Müller-Mall, Sabine**, *Legal Spaces. Towards a Topological Thinking of Law*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, 2013;
 60. **Panebianco, Giuseppina**, *The Nulla Poene Sine Culpa Principle in European Court Case Law. The perspective of Italian Criminal Law*, în **Ruggieri, Stefano**, Editor, *Human Rights in European Criminal Law. New Developments in European Legislation and Case Law after the Lisbon Treaty*, Springer International Publishing Switzerland, 2015;
 61. **Peers, Steve**, *EU Justice and Home Affair Law, Volume II: EU Criminal Law, Policing and Civil Law*, Fourth Edition, Oxford University Press, 2016;
 62. **Phinnemore, David**, *The Treaty of Lisbon. Origins and Negotiation*, Palgrave Macmillan, 2013;
 63. **Popa, Nicolae**, *Teoria generală a dreptului*, Ediția 5, revizuită și adăugită, Editura C. H. Beck, București, 2014;

64. **Prescott, Victor, Triggs, Gilian D.**, *International Frontiers and Boundaries. Law, Politics and Geography*, Marinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2008;
65. **Putinei, Mădălina Cristina**, *Politica penală și libertatea individuală. Studiu comparativ în dreptul român și elvețian*, Editura C.H.Beck, București, 2014;
66. **Rafaraci, Tomasso, Belfiore, Rosanna**, Editors, *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer Nature Switzerland AG, 2019;
67. **Radu, Răzvan Horațiu**, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Note de curs*, Ediția a doua, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2018;
68. **Reynolds, William L., Richman, William M.**, *The Full Faith and Credit Clause: A Reference Guide to the United States Constitution*, Number 15, Jack Stark, Series Editor, Praeger, Westport, CT, 2005;
69. **Ruggeri, Stefano**, *Criminal Investigations, Interference with Fundamental Rights and Fair Trial Safeguards in the Proceedings of the European Public Prosecutor's Office. A Human Rights Law Perspective*, în **Bachmaier Winter, Lorena**, Editor, *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018;
70. **Sicurella, Rosaria**, *A Blunt Weapon for the EPPO? Taking the Edge Off the Proposed PIF Directive*, în **Geelhoed, Willem, Erkelens, Leendert H., Meij, Arjen. W. H.** Editors, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Asser Press and Springer, The Hague, 2018;
71. **Simon, Perrine**, *La compétence d'incrimination de l'Union européenne, Collection droit de l'Union européenne*, Édition Bruylant, Bruxelles, 2019;
72. **Shaw, Malcolm N.**, *International Law*, Sixth Edition, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, 2008;
73. **Soja, Edward W.**, *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2010;
74. **Soja, Edward W.**, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, London, Verso Press, 1989;
75. **Spronken, Taru**, *An EU-Wide Letter of Rights. Towards Best Practice*, Ius Commune Europaeum, Intersentia, Cambridge-Antwerp-Portland, 2010;
76. **Suominen, Annika**, *The Sensitive Relationship Between the Different Means of Legal Interpretation: Mutual Recognition and Approximation*, în **Brière, Chloé, Weyembergh, Anne**, Editors, *The Needed Balances in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart Studies in European Criminal Law, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2018;
77. **Triffterer, Otto, Ambos, Kai**, *The Rome Statute of the International Criminal Court – A Commentary*, Third Edition, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2016;
78. **Udroiu, Mihail, Predescu, Ovidiu**, *Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român – Tratat*, Editura C. H. Beck, București, 2008;
79. **Van Den Wyngaert, Christine**, Editor and **Gane, C., Kühne, H. H., Cauley, F.M.**, Co-editors, *Criminal procedure systems in the European Community*, Buttersworths, London, Brussels, Dublin, Edinburgh, 1993;
80. **Vermeulen, Gert** (Ed.), *Essential Texts on International and European Criminal Law*, 9th Revised Edition, Maklu, 2017;

81. **Vermeulen, Gert, De Bondt, Wendy, Ryckman, Charlotte**, *Liability of legal persons for offences in the EU*, IRCP-series, Volume 44, Maklu, Antwerpen, Apeldoorn, Portland, 2012;
82. **Vervaele, John A. E.**, *The Material Scope of Competence of the European Prosecutor's Office: Lex incerta and Unpraevia?* în **Brière, Chloé, Weyembergh, Anne**, *The Needed Balance in EU Criminal Law. Past, Present and Future*, Hart Studies in European Criminal Law, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2018;
83. **Vervaele, John A. E.**, *European territoriality and jurisdiction: the protection of EU's financial interest in horizontal and vertical (EPPO) dimension*, în **Luchtman, Michiel** (ed.) *Choice of the forum in cooperation against EU financial crime*, Eleven International Publishing, The Hague, 2013;
84. **Vervaele, John A. E.** (ed.), *Transnational Enforcement of Financial Interests of the European Union. Developments in the Treaty of Amsterdam and the Corpus Juris*, Intersentia Law Publishers, Antwerp, Groningen, Oxford, 1999;
85. **Vigour, Cécile**, *Réformes de la Justice en Europe. Entre politique et gestion*, De Boeck Supérieur, Louvain-le-Neuve, 2018;
86. **von Hirsch, Andrew**, *Proportionality in the Philosophy of Punishment, Crime and Justice*, vol. 16, The University of Chicago Press, 1992;
87. **Williams, Andrew**, *The Problem(s) of Justice in the European Union*, în **Kochenov, Dimitry, Búrca, Grainne de, Williams, Andrew**, editors, *Europe's Justice Deficit?* Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2017;
88. **Zapatero, Luis Arroyo, de Morales, Marta Muñoz**, *Le cas de l'harmonisation autonome*, în **Giudicelli-Delage, Geneviève, Lazerges, Christine** (dir.), Association de recherches pénales européennes, *Le droit pénal au lendemain du traité de Lisbon*, Paris, vol. 28, Société de Législation Comparée, 2012.

Articole publicate în reviste de specialitate

1. **Ambos, Kai**, *The German Public Prosecutor as (no) judicial authority within the meaning of the European Arrest Warrant: A case note on the CJEU's judgment in OG (C-508/18) and PI (C-82/19 PPU)*, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 10(4), Sage Publishing, 2019;
2. **Anagnostaras, Georgios**, *Mutual confidence is not blind trust! Fundamental rights protection and the execution of the European arrest warrant: Aranyosi and Căldăraru*, *Common Market Law Review* 53, Kluwer Law International, 2016;
3. **Asp, Petter, Bitzilekis, Nikolaos, Bogdan, Sergiu Elholm, Thoman, Foffani, Luigi, Frände, Dan, Fuchs, Helmut, Helenius, Dan, Kaiafa-Gbandi, Maria, Leblois-Happe, Jocelyne, Nieto-Martín, Adam, Prittwitz, Cornelius, Satzger, Helmut, Symenidou-Kastanidou, Elisavet, Zerbes, Ingeborg, Zimmermann Frank**, *European Criminal Policy Initiative, A Manifesto on European Criminal Procedure Law*, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* no. 11/2013;
4. **Asp, Petter, Bitzilekis, Nikolaos, Bogdan, Sergiu, Elholm, Thoman, Foffani, Luigi, Frände, Dan, Fuchs, Helmut, Kaiafa-Gbandi, Maria, Leblois-Happe, Jocelyne, Nieto-Martín, Adam, Prittwitz, Cornelius, Satzger, Helmut, Symenidou-Kastanidou, Elisavet, Zerbes, Ingeborg**, *European Criminal Policy Initiative*,

- Manifest for a European Criminal Policy*, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik nr. 12/2009;
5. **Asp, Petter**, *Two Notions of Proportionality* în **Kimmo Nuotio**, editor, *Festschrift in honour of Raimo Lahti*, University of Helsinki, Faculty of Law, 2007;
 6. **Blockmans, Steven, Spornbauer, Martina**, *Legal Obstacles to Comprehensive EU External Security Action*, European Foreign Affairs Review, vol. 18, Issue 4, Kluwer Law International, 2013;
 7. **Bocșan, Gheorghe**, *Analiză comparativă a principiului recunoașterii reciproce în dreptul Uniunii Europene și în dreptul Statelor Unite ale Americii*, Revista Dreptul nr. 2/2020, Uniunea Juriștilor din România, București, 2020;
 8. **Bocșan, Gheorghe**, *Pachetul legislativ E-evidence al Uniunii Europene. Evoluțiile înregistrate în timpul președințiilor austriacă și română la Consiliul Uniunii Europene*, Curierul Judiciar nr. 8/20019, Editura C. H. Beck, București, 2019;
 9. **Bocșan, Gheorghe**, *Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene referitoare la mandatul european de arestare*, Revista Universul Juridic nr. 3, martie 2018;
 10. **Bocșan, Gheorghe**, *Armonizarea, apropierea legislațiilor și stabilirea de standarde minime în dreptul Uniunii Europene*, Revista Dreptul nr. 7/2018, Uniunea Juriștilor din România, 2018;
 11. **Bocșan, Gheorghe**, *Biroul Procurorului European: analiza diacronică a propunerilor de acte normative europene*, Revista Pro Lege nr. 4/2016;
 12. **Bonelli, Matteo**, *The Taricco saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union CJEU, C-105/14 Ivo Taricco and others, ECLI:EU:C:2015:555; and C-42/17 M.A.S., M.B., ECLI:EU:C:2017:936 Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 25(3), 2018;
 13. **Brousse, Cécile**, *L'Union Européenne, un espace social unifié?*, Actes de la recherche en sciences sociales 2017/4 (no. 219);
 14. **Fransen, Nicholas**, *The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States*, New Journal of European Criminal Law, vol. 9, issue 3, sept. 2018;
 15. **Fuerea, Augustin**, *Legislativul Uniunii Europene – între unicameralism și bicameralism*, Dreptul nr. 7/2017;
 16. **Fuerea, Augustin**, *Considerentele pe care se întemeiază avizul negativ al Curții de Justiție de la Luxemburg referitor la Acordul privind aderarea Uniunii Europene la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale*, Revista de Drept Public nr. 2/2015, Editura Universul Juridic, București, 2015;
 17. **Giudicelli-Delage, Geneviève**, *L'intégration pénale indirecte – Remarques conclusives*, Revue de Science Criminelle et de Droit Comparé, n°1, 2005;
 18. **Gombos, Katalin**, *The Problems of Multilingual European Law*, Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, no. 78, 2015;
 19. **Heimrich, Chad**, *European arrest warrants and the independence of the issuing authority – How much independence is required? (Case note on joined cases C-508/18 and C-82/19 PPU, OG and PI)*, New Journal of European Criminal Law, Vol. 10(4), Sage Publishing, 2019,;
 20. **Herrnfeld, Hans-Holger**, *The EPPO's Hybrid Structure and Legal Framework. Issues of Implementation – a Perspective from Germany*, Eucrium, 2018/2;

21. **Juszczak, Adam, Sason, Elisa**, *The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by means of Criminal Law (PFI Directive) - Laying down the foundation for a better protection of the Union's financial interests?* Eucrium no. 2/2017;
22. **Labayle, Henri**, *Le terrorisme, une «catégorie spéciale» du droit, vraiment?*, Réseau Universitaire Européen. Droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice, ELSJ, 2016, online at <http://www.gdr-elsj.eu/2016/01/18/droits-fondamentaux/le-terrorisme-une-categorie-speciale-du-droit-vraiment/> ;
23. **Lenaerts, Koen**, *La vie après l'avis: Exploring the Principle of Mutual (yet not Blind) Trust*, Common Market Law Review 54, Kluwer Law International, 2017;
24. **Ligeti, Katalin, Simonato, Michele**, *The European public Prosecutor's Office: towards a truly European Prosecution Service?*, New Journal of European Criminal Law, vol. 4, issue 1-2, 2013;
25. **Mitsilegas, Valsamis**, *The normative foundation of the criminalisation of human smuggling: Exploring the fault lines between European and international law*, New Journal of European Criminal Law, volume 10, no. 1, Sage Publishing, 2019;
26. **Mitsilegas, Valsamis**, *Judicial dialogue in three silences: Unpacking Taricco*, New Journal of European Criminal Law, vol. 9 (I), Sage Publishing, 2018;
27. **Mitsilegas, Valsamis**, *The Constitutional Implications of Mutual Recognition in Criminal Matters in the EU*, Common Market Law Review 43, Kluwer Law International, 2006;
28. **Mitsilegas, Valsamis**, *Defining organised crime in EU: the limits of the European Criminal Law in an Area of freedom, security and justice*, European Law Review 26, 2001;
29. **Ouwerkerk, Jannemieke**, *Balancing Mutual Trust and Fundamental Rights Protection in the Context of European Arrest Warrant*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Brill Nijhoff, volume 26, issue 2, 2018;
30. **Parizot, Raphaële**, *The Future EPPO: What Role for the CJEU?*, New Journal of European Criminal Law, vol. 6, Issue 4, 2015;
31. **Queloz, Nicolas**, *Politique criminelle: entre raison scientifique, rationalité économique et irrationalité politicienne*, Pandectele Române nr. 1/2011, Wolters Kluwer Romania, București, 2011;
32. **Rogan, Mary**, *What constitutes evidence of poor prison conditions after Aranyosi and Căldăraru? Examining the role of inspection and monitoring bodies in European Arrest Warrant decision-making*, New Journal of European Criminal Law, volume 10, issue 3, Sage Publishing, September 2019;
33. **Satzger, Helmut**, *Is mutual recognition a viable general path for cooperation?*, New Journal of European Criminal Law, vol. 10 no. I, Sage Publishing, 2019;
34. **Schroeder, Werner**, *Limits to the European Harmonisation of Criminal Law*, Eucrium, online, <https://doi.org/10.30709/eucrium-2020-008> ;
35. **Schütze, Robert**, *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?*, Cambridge Law Journal, volume 68, Issue 3, November 2009;
36. **Sicurella, Rosaria**, *Fostering a European criminal law culture: In trust we trust*, New Journal of European Criminal Law, vol. 9 (3), Sage Publishing, 2018;

37. **Simonelli, Marco Antonio**, ...*And Justice for All? The right to an independent tribunal after the ruling of the Court of Justice in LM*, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 10 (4), Sage Publishing, 2019;
38. **Squintani, Lorenzo, Lindeboom, Justin**, *The Normative Impact of Invoking Directives: Casting Light on Direct Effect and the Elusive Distinction between Obligations and Mere Adverse Repercussions*, *Yearbook of European Law*, Oxford University Press, 2019;
39. **van Kempen, Piet Hein, Bemelmans, Joeri**, *EU protection of the substantive criminal law principles of guilt and ne bis in idem under the Charter of Fundamental Rights: Underdevelopment and overdevelopment in an incomplete criminal justice framework*, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 9 (2), 2018;
40. **Vervaele, John A.E.**, *European criminal justice in the European and global context*, *New Journal of European Criminal Law*, volume 10/01, Sage Publishing, 2019;
41. **Vervaele, John A.E.**, *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: A harmonised national patchwork?*, *Centro Studi di Diritto Penale Europeo*, <http://dirittopenaleeuropeo.it/wp-content/uploads/2015/10/Vervaele-2014-15.pdf>.

Bibliografia integrală a constat în: 112 cursuri, tratate, monografii și contribuții la acestea; 53 de articole publicate în reviste de specialitate; 80 de acte juridice ale Uniunii Europene; 91 de hotărâri ale CJUE; 32 de hotărâri ale CEDO; concluziile a 8 Consilii Europene, convenții ale UE; tratate, convenții și acorduri internaționale încheiate în cadrul ONU și al Consiliului Europei; Constituții; legislație și jurisprudență internă a statelor membre ale UE, dar și a unor state terțe (de ex. SUA); conferințe; simpozioane; colocvii; proiecte de cercetare științifică; studii și rapoarte rezultate din acestea.