



**UNIVERSITATEA „NICOLAE TITULESCU”
FACULTATEA DE DREPT
ȘCOALA DOCTORALĂ**

**TEZĂ DE DOCTORAT
ORDINUL EUROPEAN DE ANCHETĂ**

**conducător științific:
prof. univ. dr. Ion NEAGU**

**student-doctorand:
Alina ANDRESCU**

**București
2025**

REZUMAT

Libertatea de mișcare în cadrul spațiului geografic al Uniunii Europene precum și multiplele posibilități de transfer rapid a unor bunuri și valori au fost văzute drept oportunități de către infractori, aceștia, în majoritatea cazurilor, extinzându-și activitatea infracțională la nivel transfrontalier, inventând noi și tot mai ingenioase moduri de operare sau recurgând la metode diversificate de „spălare” a produsului infracțiunii sau de ascundere a probelor.

În aceste condiții sarcina organelor judiciare naționale în descoperirea și administrarea probelor necesare identificării autorilor și a documentării activității lor infracționale devine din ce în ce mai anevoioasă, impunându-se o cooperare judiciară specializată în colectarea și administrarea probelor.

Activitatea infracțională extinsă la nivelul Uniunii Europene, afectează atât ordinea juridică a statelor afectate în mod direct, dar și ordinea juridică europeană, motiv pentru care legiuitorului european îi revine datoria de a îmbunătății permanent dreptul european prin adoptarea unor noi forme de investigație judiciară în materie penală care să răspundă nevoilor actuale, aspecte semnalate încă de la Consiliul European de la Tampere din 15-16 octombrie 1999, în cadrul căruia recunoașterea reciprocă între statele membre U.E. a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare a fost văzută ca reprezentând „piatra de temelie” a ordinii juridice europene.

Formalismul specific procedurii clasice a asistenței judiciare în materie penală ce implica o serie de fragmentări a deciziilor judiciare incidente în realizarea activității judiciare a generat, în mod inevitabil, o serie de neajunsuri în activitatea investigativă transnațională.

În vederea îmbunătățirii cadrului normativ specific, în cadrul Programului de la Stockholm ce s-a desfășurat în datele de 10-11 decembrie 2009, Consiliul European a concluzionat că, în materia administrării probelor de către statele membre ale Uniunii, trebuie reglementat un sistem probatoriu unitar la nivel european, flexibil și conținând un spectru larg de mijloace de probă ce pot fi solicitate și administrate de către state în cadrul unor proceduri judiciare concrete, fundamentat pe principiul recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare.

În viziunea legiuitorului european *decizia judiciară* reprezintă manifestarea de voință materializată în cadrul unui act de procedură aparținând unui organ judiciar dintr-un stat membru prin care se dispune obținerea și transferul anumitor mijloace de probă, decizie care este recunoscută și executată în cadrul unei comunicări pe sistem omolog orizontal de către organul judiciar al altui stat membru.

În acest sens legiuitorul european a conchis că reunirea deciziei judiciare emisă de către statul emitent cu recunoașterea și executarea acesteia de către statul de executare trebuie realizată în cadrul aceluiași act de procedură, având un conținut prestabilit standardizat denumit ordin european de anchetă.

Regulile și limitele de funcționare ale ordinului european de anchetă au fost adoptate prin Directiva 2014/41/U.E. privind ordinul european de anchetă în materie penală, act normativ european transpus de către marea majoritate a statelor membre până la jumătatea anului 2017, conform prevederilor art. 36 alin. (1) din această directivă.

Cu toate că Directiva 2014/41/U.E. privind ordinul european de anchetă în materie penală a fost transpusă de către majoritatea statelor membre, mai puțin de către Danemarca, iar ordinul european de anchetă este funcțional și chiar se bucură de o largă aplicabilitate la nivelul statelor membre, totuși acest instrument judiciar de colectare a probelor a fost puțin studiat de către doctrina de specialitate¹.

În acest context, obiectul de studiu și conținutul cercetării expuse în cadrul prezentei teze, pe lângă plusul de noutate pe care îl aduce în sfera cercetării juridice, vin să lămurească natura și conținutul juridic al ordinului european de anchetă.

Raportând, în mod analitic, obiectul reglementat la titlul actului normativ european, așa cum am argumentat în conținutul lucrării², credem că Directivei i se potrivește mai bine denumirea de „sistem unic de colectare și administrare al probelor în materie penală”, având în vedere atât specificul obiectului reglementat, cât și valoarea de noutate adus în plan judiciar internațional la nivelul Uniunii Europene. Conceptul de „ordin european de anchetă”, așa cum apare acesta definit în conținutul Directivei 2014/41/U.E., reprezintă doar *forma* procesuală și procedurală prin care se realizează din punct de vedere judiciar activitatea de identificare, colectare și transmitere a probelor în cadrul unor proceduri judiciare desfășurate de organele judiciare aparținând statelor membre ale U.E..

În lipsa unor studii juridice aprofundate în care să se analizeze natura juridică și particularitățile ordinului european de anchetă, în foarte multe cazuri ce vizau recunoașterea ordinului european de anchetă în vederea executării, autoritățile judiciare române au confundat ordinul european de anchetă și procedura aplicabilă acestuia cu cererea de comisie rogatorie internațională, aplicând procedura acestuia din urmă.

Astfel, cu toate că obiectul și modul de funcționare a ordinului european de anchetă sunt bine definite în cadrul principiilor expuse în partea introductivă a Directivei 2014/41/U.E., deși conținutul acesteia a fost transpus în sistemul nostru de drept încă de la mijlocul anului 2017, la nivelul practicii judiciare s-au întâlnit situații în care instanțele confundă sau amestecă procedura specială incidentă în cazul ordinului european de anchetă cu comisia rogatorie internațională, soluționând cauzele penale ce au ca obiect

¹ Spre exemplu, la nivel statelor europene care au transpus Directiva 2014/41/U.E., ordinul european de anchetă a fost analizat doar în câteva monografii, studiile urmărind preponderent doar implementarea și funcționarea sistemică a ordinului, în timp ce la noi ordinul european de anchetă este analizat în contextul cooperării judiciare internaționale în materie penală, în cadrul capitolului atribuit asistenței judiciare în materie penală, fiind prezentat drept un instrument judiciar reglementat de legislația secundară unională, alături de recunoașterea sancțiunilor pecuniare, în acest sens, a se vedea Capitolul X, din *Cooperarea judiciară internațională în materie penală*, de M. Pătrăuș, Editura Universul Juridic, București, 2021, pag. 546 - 598; o analiză secvențială a ordinului european de anchetă în cadrul analizării cooperării judiciare internaționale în materie penală realizează și domnii N. Neagu și D. Dediu, în Capitolul VI din lucrarea *Cooperarea judiciară internațională în materie penală*, ed. A II-a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2021, pag. 287 - 306.

² A se vedea infra, pag. 83.

recunoașterea și executarea unor ordine europene de anchetă din prisma normelor de procedură specifice comisiei rogatorii internaționale³. Or, asemenea confuzii sunt de natură a prelungi în mod inutil timpii necesari recunoașterii, generează declinări repetate de competență materială între instanțe, afectând tocmai scopul pentru care legiuitorul european a dispus aplicarea procedurilor de recunoaștere și de executare dintre state pe orizontală, celeritatea procedurilor ținând de natura ordinului european de anchetă.

În cadrul lucrării, cercetarea ordinului european de anchetă este expusă în VII Capitole.

În **Capitolul I**, denumit „Modernism și postmodernism în reglementarea europeană a sistemului probator” sunt analizate necesitățile practice și criteriile juridice ce au stat la baza adoptării la nivel european a unui sistem unic de administrare a probelor, fiind analizată evoluția cadrului legal european privind sistemul de colectare al probelor în materie penală la nivelul Uniunii Europene. Viziunea modernă include obținerea unor probe determinate, într-o manieră sistemică limitată, ceea ce corespunde asistenței judiciare în materie penală, în timp ce viziunea postmodernă conferă partenerilor judiciari posibilitatea de solicitare și transfer a tuturor probelor necesare, în cadrul unui sistem cuprinzător.

În acest context am surprins latura evolutivă a sistemului probatoriu convențional, plecând de la sistemul clasic de colectare a probelor în materie penală la nivel european prin intermediul asistenței judiciare în materie penală, parcurgând și analizând toate etapele acestuia, concluzionând necesitatea și nevoia instituirii la nivel european a unui sistem unic de administrare a probelor, într-o viziune postmodernă, fundamentat pe principiile unicității deciziei judiciare, comunicarea acesteia pe orizontală, recunoașterea reciprocă a actelor de procedură întocmite de către autoritățile judiciare implicate și executarea măsurilor investigative dispuse prin decizia judiciară în sistem omolog pe orizontală.

În ceea ce privește celeritatea executării măsurilor investigative și comunicarea rezultatului obținut, noutatea sistemului de funcționare a ordinului european de anchetă constă în reglementarea unor termene de executare și de comunicare a mijloacelor de probă obținute, necesare a fi valorificate în cadrul procesului penal desfășurat pe teritoriul statului solicitant.

În **Capitolul II** este analizată modalitatea de transpunere a Directivei 2014/41/U.E. privind ordinul european de anchetă în legislația noastră, ocazie cu care am exprimat unele propuneri de *lege ferenda* ce vizează art. 45 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative în vederea realizării unor standarde de calitate incidente în cazul procedurii și a limitelor transpunerii legislației unionale secundare.

În cadrul acestui capitol, folosind metoda comparativă, am analizat conținutul dreptului pozitiv din Franța, Italia, Spania și Germania ce reglementează procedura transpunerii legislației unionale secundare în sistemele proprii legislative și am subliniat

³ În acest sens, a se vedea exemplificarea și argumentarea exprimată de către noi la pag. 81 și 82.

deficiențele pe care le are legislația noastră, exprimând și argumentând un set de soluții legislative pe care legiuitorul nostru le-ar putea adopta.

O altă problemă ce a fost identificată în cazul transpunerii în dreptul intern al fiecărui stat al conținutului normativ ce reglementează ordinul european de anchetă este reprezentată de locul și tipul de lege prin care se realizează transpunerea. Astfel, în timp ce unele state au transpus Directiva ce reglementează ordinul european de anchetă printr-o lege autonomă ordinară sau organică, altele state, cum ar fi spre exemplu Franța, au preferat să introducă ordinul european de anchetă în conținutul Codului de procedură penală, în spațiul acordat procedurilor judiciare de asistență judiciară în materie penală.

Având în vedere că, pentru destinatari, Codul de procedură penală este legea în care ar trebui să-și găsească sediul principalele mecanisme judiciare ce implică sistemul probatoriu sau formele investigative ce implică cele mai ridicate grade de intruziune în viața privată a celor vizați, în virtutea principiului predictibilității normelor de procedură penală, și noi am opinat că, la nivelul Codului de procedură penală român, chiar dacă nu ar fi reglementat întreaga procedură a ordinului european de anchetă, ar trebui cel puțin, în conținutul art. 97 și 100 din acesta să se facă trimitere la normele juridice speciale din Legea nr. 302/2004 în care sunt descrise situațiile în care se poate recurge la acest instrument și sunt indicați subiecții emitenți.

În **Capitolul III** am analizat natura juridică și elementele ordinului european de anchetă. Analizarea ordinului european de anchetă s-a realizat atât din perspectiva unui instrument specializat de cooperare judiciară în materie penală, acordat statelor membre ale U.E. în vederea colectării și al transferării mijloacelor de probă, cât și din perspectiva unui act de procedură cu implicații internaționale în ceea ce privește administrarea mijloacelor de probă în cadrul proceselor penale.

Deși ordinul european de anchetă implică activități judiciare efectuate de către autorități judiciare aparținând unor state diferite, totuși decizia judiciară de dispoziție este unică, aparținând organului judiciar emitent.

Activitatea judiciară ce are ca obiect „recunoașterea ordinului european de anchetă”, chiar dacă se finalizează printr-un act de procedură specific cadrului procesual penal al statului de executare, nu schimbă conținutul deciziei judiciare transmise prin intermediul ordinului european de anchetă. În situații excepționale, în care organul judiciar al statului de executare, cu ocazia verificării condițiilor de legalitate în vederea recunoașterii, ar constata că procedeele probatorii solicitate prin decizia judiciară încalcă dreptul intern al statului de executare sau nu ar avea echivalent în legislația acestuia, acest fapt se comunică autorității emitente în vederea identificării, de comun acord, a unor metode și procedee judiciare alternative, apte în atingerea rezultatului probatoriu urmărit, urmând ca rezultatul consensului să fie comunicat tot în scris de către organul judiciar emitent către omologul său din statul de executare. Însă nici această situație de salvagardare a ordinului european de anchetă nu reprezintă o modificare a conținutului și a limitelor activităților investigative dispuse prin decizia judiciară din partea organului judiciar al statului de executare, ci

reprezintă o adaptare a deciziei exprimate, admisibilă în virtutea principiului flexibilității ordinului european de anchetă.

Din acest raport deducem că decizia judiciară, ce reprezintă cauza ordinului european de anchetă, va fi exprimată în temeiul și cu respectarea dreptului procesual penal al statului emitent, în timp ce executarea investigației judiciare, ce constituie obiectul deciziei, se va realiza în funcție de normele juridice de procedură penală în vigoare aparținând statului de executare.

Activitatea de recunoaștere a ordinului european de anchetă de către organele judiciare din statul de executare are ca obiect *compararea juridică*, în cadrul căreia sunt analizate conținutul legal specific al dreptului pozitiv incident în obținerea mijlocului de probă solicitat și sunt aplicate garanțiile procesuale acordate subiecților vizați de măsura investigativă existente în statul de executare. În consecință, în situația în care legislația statului de executare condiționează efectuarea anumitor procedee probatorii sau aplicarea anumitor metode speciale de investigație de autorizarea prealabilă din partea unui judecător, recunoașterea în vederea executării ordinului european de anchetă trebuie să se realizeze de către judecătorul de drepturi și libertăți, ocazie cu care acesta trebuie să emită și mandatul necesar declanșării procedeele probatorii specifice măsurilor de anchetă solicitate.

În ceea ce privește standardele incidente în activitatea judiciară de recunoaștere a ordinului european de anchetă, cercetarea noastră nu s-a limitat la aspectul formal, ci am analizat raționalitate acestei activități ce implică mecanismul și criteriile obiective în baza cărora trebuie stabilită proporționalitatea între nivelul de intruziune în viața privată a celui investigat și interesul judiciar urmărit, apoi, în funcție de acest rezultat am indicat formele de executare a deciziei judiciare dispuse prin intermediul procedeele probatorii alternative.

Prin compararea juridică dintre instituțiile procesual penale privind probele și instituțiile procesual penale similare din principalele state europene, spre exemplu, Germania, Italia și Franța, am observat că legiuitorul nostru, în materia obținerii probelor, nu a reglementat principiul proporționalității și nici nu a stabilit criterii în baza cărora organele judiciare să recurgă, în mod alternativ, la procedee probatorii mai puțin intruzive, ceea ce desigur dezavantajează statul nostru în cazurile în care acesta este stat emitent al ordinului european de anchetă. Nereglementarea principiului proporționalității și al subsidiarității în materia probelor pot genera unele excese în cazurile în care suntem stat emitent al ordinului european de anchetă, fapt ce ar putea atrage respingerea solicitării de către statul european în legislația căruia aceste principii, esențiale în obținerea probatoriului, sunt bine reglementate. De altfel, așa cum am argumentat în secțiunea alocată garanțiilor procesuale aplicabile în cazul ordinului european de anchetă, atât drepturile de procedură atribuite organelor judiciare, cât și restrângerile libertăților și a drepturilor celor vizați de măsurile investigative trebuie să aibă la bază și să fie dispuse cu respectarea unor *criterii de delimitare* ce trebuie consacrate în plan normativ. De asemenea, am subliniat că, din punct de vedere substanțial, interesul aflării adevărului nu poate fi realizat cu încălcarea garanțiilor procesuale și lezarea valorilor fundamentale, standardele respectării acestora reprezentând valori europene câștigate.

Din aceste motive, am formulat propuneri de îmbunătățire a cadrului legislativ național incident în materia probelor, având în vedere nevoia alinierii legislației noastre la standardele și calitatea modului de obținere a probelor existent în procedurile penale ale statelor europene și aplicat de mulți ani de către autoritățile judiciare aparținând acestora.

O altă problemă identificată în legislația procesual penală română în urma analizării garanțiilor procesuale este dată de inexistența recunoașterii unei căi generale de atac împotriva modului de executare a măsurilor investigative deschise persoanei/persoanelor a/ale cărei/căror drepturi substanțiale ori procesuale ar fi vătămate prin intruziunea în viața privată. Or, în acele cazuri în care persoana investigată resimte un grad nejustificat de intruziune în viața privată lipsa unei reglementări clare și previzibile pentru destinatari echivalează cu îngrădirea accesului la justiție, fapt ce încalcă acel *set de garanții* reglementat de art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

În **Capitolele IV și V** este descrisă și analizată structura funcțională a sistemului probatoriu european reprezentat de ordinul european de anchetă.

Așa cum am sintetizat și mai sus în viziunea legiuitorului european, conexiunea unitară în cadrul sistemului probelor la nivel european este dată de emiterea și transmiterea deciziei judiciare și de recunoașterea și executarea acesteia.

Ordinul european de anchetă, fiind un instrument judiciar specializat, are un regim special. Acesta poate fi emis numai într-o cauză penală sau într-o cauză administrativă în care sunt incidente sancțiuni represive având efecte similare celor penale.

Cu ocazia emiterii ordinului, organul judiciar emitent are obligația de a analiza utilitatea și relevanța probei dorite, verificându-se dacă situația factuală ce face obiectul probei nu este deja dovedită prin probe existente la dosarul cauzei.

Organul emitent, indicând proba dorită, precizează și procedeele probatorii de obținere a probei.

Ansamblul procedeele probatorii indicate în vederea obținerii mijlocului de probă sunt analizate din prisma raportului de proporționalitate dintre scopul urmărit și nivelul de intruziune în viața privată, această activitate fiind în competența funcțională exclusivă a organului emitent. Cu această ocazie se va verifica dacă există posibilitatea ca proba dorită să poată fi obținută prin aplicarea unor procedee probatorii mai puțin intruzive.

Analizarea respectării condițiilor de utilitate și proporționalitate sunt de resortul instanțelor statului solicitant, analizarea acestor condiții având loc fie pe cale incidentală, în situația formulării unei plângeri de către persoana vizată de procedeele probatorii, fie din oficiu, de către instanță, la momentul judecării fondului cauzei în dovedirea căreia au fost obținute probele prin recurgerea la ordinul european de anchetă.

În noul sistem european al probelor, recunoașterea și executarea deciziei judiciare din conținutul ordinului transmis reprezintă regula, motivele de respingere sau de neexecutare a deciziei fiind drastic limitate de către legiuitorul european, context ce exclude, *ab initio*, refuzul executării sau respingerea ordinului european pe baza unor motive subiective găsite de către autoritatea de executare.

Organizarea sistemică a circuitului probelor, în baza principiului flexibilității, încurajează partenerii transfrontalieri implicați ca, anterior oricărei măsuri de respingere sau de restrângere a ordinului să comunice orice aspect de sincopă și să găsească alternative procedurale care să ajute la păstrarea și executarea ordinului.

Executarea procedurilor probatorii se va realiza de către organele judiciare aparținând statului de executare cu respectarea principiului competenței teritoriale și materiale, respectând părților și subiecților procesuali toate garanțiile procesuale prevăzute de legea statului de executare, în așa măsură încât ansamblul procedurilor să se desfășoare în mod identic cu cel exercitat într-un caz intern.

Simetria respectării procedurilor desfășurate cu ocazia executării procedurilor probatorii poate fi analizată de către instanțele competente din statul de executare, însă în cazul acesta analizarea are loc numai în baza unei plângeri exercitate în cadrul mecanismelor de garanții procedurale de către persoanele afectate de procedurile probatorii.

După obținerea probelor de către autoritatea de executare acestea, în cel mai scurt timp, sunt conservate corespunzător și transmise autorității judiciare din statul emitent, căreia îi revine obligația de a le folosi numai în cauza judiciară în care au fost solicitate.

În **Capitolul VI** am analizat măsurile speciale de investigație ce pot face obiectul unui ordin european de anchetă și am expus influența jurisprudenței C.J.U.E. în cazurile în care Curtea de Justiție de la Luxemburg a fost sesizată cu întrebări preliminare ce vizau aplicarea ordinului european de anchetă.

Hotărârile C.J.U.E., reprezentând izvor de drept pentru statele membre ale U.E., sunt de imediată aplicabilitate pentru organele judiciare ale statelor implicate în procedura de emitere și executare a ordinului european de anchetă.

În raport cu practica Curții de Justiție cadrul normativ specific național reprezintă o chestiune de fapt, aceasta judecând în raport cu principiile fundamentale și cu normele juridice europene din cadrul T.F.U.E..

La nivel european, jurisprudența C.J.U.E., atestă nivelul de compatibilitate obiectivă între normele concrete din cadrul sistemelor naționale și dreptul Uniunii, iar, în mod indirect, nivelul de percepție/înțelegere al dreptului european de către autoritățile statelor membre cu rol în aplicarea legilor europene în cadrul sistemelor interne de jurisdicție.

Capitolul VII l-am rezervat metodei comparative privind impactul transpunerii ordinului european de anchetă în legislațiile procesual penale a principalelor state europene, subliniind acel referențial al plasării conținutului normativ în contextul legislativ existent, oferind astfel un model de orientare și legiuitorului nostru, în perspectiva unei reforme legislative.

Aderarea majorității statelor membre ale U.E. la un sistem probatoriu reglementat în mod unitar, urmare a transpunerii în legislațiile naționale a Directivei 2014/41/U.E. a generat un cadru normativ unitar, premisă esențială a realizării unui circuit unic al probelor la nivel european. Din acest punct, până la implementarea unei baze informatice unice interstatuale este doar un pas, o astfel de bază putând facilita valorificarea probelor existente, cât și comunicarea actelor de procedură penală prin intermediul unui asemenea sistem.

În finalul lucrării, am expus unele dintre propunerile noastre de îmbunătățire a legislației naționale în ceea ce privește sistemul probatoriu, în special ca urmare a asimilării principiilor exprimate de către legiuitorul european, tinzând astfel către alinierea normelor juridice procesual penale de la noi la standardele europene.

Standardul normei juridice indică care este conduita pretinsă destinatarilor și în ce condiții aceasta trebuie adoptată, orientare ce exprimă și dirijează nivelul de cunoaștere al ramurii de drept în care este adoptată acea normă juridică.