



Bruxelles, 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**O mai bună protecție a intereselor financiare ale Uniunii:
instituirea Parchetului European și reformarea Eurojust**

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

O mai bună protecție a intereselor financiare ale Uniunii: instituirea Parchetului European și reformarea Eurojust

Prezenta comunicare introduce un pachet de măsuri legislative având scopul de a consolida aspectele instituționale privind protecția intereselor financiare ale Uniunii - și, prin urmare, protecția banilor contribuabililor – în conformitate cu politica instituită de Comisie în 2011¹. Pachetul cuprinde o Propunere de regulament de instituire a Parchetului European și o Propunere de regulament de instituire a Agenției Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală („Eurojust”). De asemenea, pachetul include Comunicarea privind guvernanta OLAF și consolidarea garanțiilor procedurale în cadrul investigațiilor, în perspectiva instituirii Parchetului European.

1. PRINCIPALELE OBIECTIVE URMĂRITE PRIN CREAREA PARCHETULUI EUROPEAN ȘI REFORMAREA EUROJUST

- *Combaterea fraudelor: o prioritate într-o perioadă de consolidare fiscală*

Într-un moment în care multe state membre realizează ajustări fiscale care impun costuri semnificative pentru mulți cetățeni, este mai important decât oricând să se garanteze că interesele legate de resursele financiare ale Uniunii Europene – care provin de la contribuabili – sunt protejate în mod efectiv. Instituirea Parchetului European propusă de prezentul pachet va permite crearea, pentru prima dată, a unei entități care va avea competențele și resursele necesare pentru a cerceta, a urmări penal și a trimite în judecată persoanele învinuite de săvârșirea infracțiunilor de fraudă sau de alte activități ilicite care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, atât la nivel național, cât și transfrontalier.

Acesta va depăși limitările funcționale ale organismelor și agențiilor existente în prezent în Uniune, întrucât va constitui un organism veritabil de cercetare și urmărire penală, capabil să acționeze în mod uniform la nivelul întregii Uniuni.

- *Mărirea gradului de responsabilizare în ceea ce privește urmărirea penală la nivelul UE*

Propunerile din cadrul prezentului pachet vor utiliza dispozițiile Tratatului de la Lisabona, care a conferit Uniunii competența unică de a crea un sistem de urmărire penală europeană în vederea protejării intereselor sale financiare, în temeiul articolului 86 din TFUE, și de a consolida eficiența Eurojust și controlul democratic al activităților sale, în temeiul articolului 85 din TFUE.

Propunerea urmărește să mărească gradul de responsabilizare în două moduri. În primul rând, deși va fi pe deplin independent, Parchetul European va răspunde în fața instituțiilor Uniunii și va trebui să prezinte un raport anual cu privire la activitatea sa. În al doilea rând, în urma Tratatului de la Lisabona, Parlamentul European și parlamentele naționale vor fi în viitor implicate în evaluarea activităților Eurojust. Această consolidare a controlului democratic asupra Eurojust este inclusă în propunerea de regulament privind Eurojust. Viitorul Parchet

¹ Comunicare privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene prin măsuri de drept penal și investigații administrative, 26 mai 2011, COM(2011) 293.

European va prezenta un raport anual privind activitățile sale Parlamentului European și parlamentelor naționale, precum și Consiliului și Comisiei Europene.

- *Este necesar să se îmbunătățească nivelul de protecție a persoanelor implicate în cercetările penale*

Parchetul European urmează să fie instituit într-un mod care să garanteze respectarea statului de drept în toate stadiile cercetărilor și ale urmăririlor penale. Pentru a realiza acest lucru, propunerea garantează respectarea principiilor recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și astfel urmărește să asigure un nivel înalt de protecție a drepturilor persoanelor fizice și ale societăților implicate în cercetări și urmăriri penale referitoare la fraude. Prin urmare, textul include o serie de garanții procedurale la nivelul Uniunii, precum dreptul de a fi asistat de un avocat și necesitatea unei autorizații judiciare în cazul unor măsuri de cercetare deosebit de intruzive.

2. DE CE SUNT NECESARE ACESTE REFORME PENTRU A DEPĂȘI SITUAȚIA ACTUALĂ?

- *Sistemul actual nu protejează suficient interesele financiare ale Uniunii*

Eforturile actuale la nivel național și la nivelul Uniunii nu reușesc să abordeze în mod corespunzător problema fraudelor împotriva intereselor financiare ale Uniunii. Uniunea și statele membre au datoria de a combate „frauda și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii” și de a oferi „o protecție efectivă” a acestor interese². Această îndatorire este deosebit de importantă într-o perioadă de consolidare fiscală, în care fiecare euro contează. În pofida acestei obligații clare, impuse de tratatele UE și de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene³, interesele financiare ale Uniunii nu sunt încă protejate suficient în statele membre: fraudă, corupția și alte infracțiuni care aduc atingere bugetului Uniunii sunt considerabile, iar multe dintre acestea nu sunt cercetate sau judecate. În ultimii trei ani, Comisia a identificat, în medie, fraude presupuse de circa 500 de milioane EUR anual, însă este probabil ca volumul real al fraudelor să fie mult mai mare. Lipsa unui sistem cuprinzător și echivalent de asigurare a respectării legii la nivelul întregii Uniuni a permis ca autorii fraudelor să aibă un sentiment de impunitate.

În prezent, Uniunea are competențe foarte limitate de a interveni în cazul unei utilizări frauduloase care aduce atingere fondurilor sale. Cercetările sau urmăririle penale referitoare la infracțiuni care aduc atingere acestor fonduri continuă să țină de competența exclusivă a statelor membre. Studiile⁴ și statisticile⁵ disponibile arată că cercetările penale referitoare la fraude care prejudiciază interesele financiare ale Uniunii sunt adesea îngreunate de legislațiile divergente ale statelor membre și de eforturile inegale depuse de acestea pentru a asigura respectarea legii. Rata de succes a cercetărilor penale referitoare la infracțiuni împotriva bugetului UE variază considerabil pe teritoriul UE (de la circa 20% până la peste 90%)⁶, în parte ca urmare a complexității cazurilor, a resurselor insuficiente disponibile la nivel național și a necesității frecvente de a obține probe în afara teritoriului național. Acest fapt demonstrează existența unor lacune importante în ceea ce privește eficiența sistemelor naționale de asigurare a respectării legii în domeniul fraudelor împotriva intereselor financiare ale Uniunii.

² Articolul 325 din TFUE.

³ 21 septembrie 1989, cauza 68/88, Comisia/Grecia, Rec. 1989, p. 2965.

⁴ Studiu Euroneeds. Un raport preliminar privind acest studiu poate fi descărcat pe site-ul Institutului Max Planck de drept penal internațional și drept penal comparat (<http://mpicc.de>).

⁵ Al zecelea raport anual de activitate al OLAF.

⁶ Raportul anual al OLAF 2011 – cifrele nu includ statele membre cu rate de 0% și de 100%. Media UE: 43%.

Aceste probleme nu pot fi soluționate de către organismele naționale sau europene existente. Autoritățile de asigurare a respectării legii și organele de urmărire penală de la nivel național pot acționa doar în interiorul frontierelor naționale. Acest fapt le restrânge capacitatea de a combate criminalitatea transfrontalieră. În ceea ce privește agențiile Uniunii, deși acestea au competențe la nivelul Uniunii, ele nu pot desfășura cercetări și urmăririi penale în statele membre. Organismele europene precum Eurojust, Europol și OLAF pot acționa doar în limitele competențelor și atribuțiilor lor conferite de tratat, care nu vor fi modificate de reformele prevăzute. Niciunul dintre organismele menționate nu are și nici nu poate dobândi competența de a desfășura cercetări penale sau de a urmări autorii infracțiunilor.

În plus, combaterea fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii nu este recunoscută ca o prioritate la nivel național. Aceasta este o problemă deosebit de gravă atunci când este vorba de cazuri de fraudă transfrontalieră. Pot însă exista factori de descurajare și în ceea ce privește cazurile cu caracter strict național: prioritățile sunt stabilite la nivel național sau regional, și prin urmare resursele și competențele disponibile pentru asigurarea respectării legii se concentrează asupra altor tipuri de criminalitate. Astfel, nu există stimulente suficiente pentru combaterea fraudelor care prejudiciază interesele financiare ale Uniunii, iar ciclul de aplicare a legislației penale este compromis. Infracțiunile depistate nu fac obiectul unor cercetări penale, sau, dacă acest lucru se întâmplă, cercetările sunt întrerupte atunci când apar obstacole.

- *Este nevoie de o reformare a Eurojust*

Este necesar ca agenția Eurojust să fie reformată pentru a soluționa problemele legate de punerea în aplicare a cadrului său actual, îmbunătățind astfel funcționarea sa de ansamblu și operativitatea sa. Reforma va face o distincție clară între sarcinile operaționale ale colegiului Eurojust⁷ și responsabilitățile administrative, ceea ce va permite o axare pe sarcinile operaționale fără necesitatea de a aborda multe aspecte de natură administrativă. Se prevede instituirea unui comitet executiv care să asiste colegiul în îndeplinirea sarcinilor sale administrative. Transformarea deciziei privind Eurojust într-un regulament, în conformitate cu TFUE, oferă de asemenea oportunitatea de a garanta că atribuțiile membrilor naționali sunt mai bine armonizate și de a alinia structura Eurojust la standardele stabilite în Abordarea comună privind agențiile descentralizate ale UE, aprobată de Parlamentul European, de Consiliu și de Comisie în iulie 2012.

- *Instituirea Parchetului European și reforma Eurojust trebuie să fie bazate pe Tratatul de la Lisabona*

Propunerile din cadrul prezentului pachet vor utiliza posibilitățile introduse de Tratatul de la Lisabona, în special la articolele 86 și 85 din TFUE. O noutate importantă adusă de Tratatul de la Lisabona este participarea Parlamentului European și a parlamentelor naționale la evaluarea activităților Eurojust. Această consolidare a controlului democratic asupra Eurojust este inclusă în propunerea de regulament privind Eurojust.

Utilizarea simultană a ambelor articole menționate anterior înseamnă că este necesar să se creeze cea mai mare sinergie posibilă între Parchetul European și agenția Eurojust astfel cum va fi reformată. Acest lucru este necesar nu numai pentru că articolul 86 din TFUE dispune ca Parchetul European să fie instituit „pornind de la Eurojust”, ci și pentru că cele două organisme vor trebui să colaboreze foarte strâns în ceea ce privește cazurile aflate în sferile lor respective de competență.

⁷ Colegiul este compus din membri naționali, unul din fiecare stat membru al Uniunii Europene. Colegiul Eurojust este responsabil pentru organizarea și funcționarea Eurojust. Atribuțiile Eurojust pot fi îndeplinite de unul sau mai mulți membri naționali sau de către întregul colegiu.

Întrucât obiectivul prezentului pachet este îmbunătățirea protecției intereselor financiare ale Uniunii, punerea în aplicare a articolului 86 din TFUE, combinată cu o funcționare eficientă a Eurojust, este considerată cea mai bună soluție. Numai instituirea Parchetului European, în temeiul articolului 86 din TFUE, oferă posibilitatea de a adopta toate măsurile necesare pentru a cerceta și a urmări penal persoanele suspectate de săvârșirea infracțiunilor de fraudă împotriva UE. De exemplu, Parchetul European nu numai că va avea competența de a începe cercetări penale, ci acestea vor fi desfășurate sub supravegherea și responsabilitatea sa. Atribuțiile Parchetului European depășesc ceea ce ar fi putut face Eurojust, chiar și dacă ar fi fost utilizate toate posibilitățile oferite de articolul 85 din TFUE.

Pachetul completează și consolidează măsurile deja instituite de Comisie pentru a permite Uniunii să prevină și să combată fraudă și celelalte infracțiuni care prejudiciază interesele sale financiare („fraude care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii”). Aceste măsuri includ propunerea legislativă privind o directivă de armonizare a infracțiunilor relevante și a sancțiunilor minime⁸, precum și Strategia antifraudă a Comisiei⁹. Prezentul pachet abordează în mod specific problemele identificate de comunicarea din 2011¹⁰ în domeniul cercetării și urmăririi penale. La doi ani de la publicarea importantei comunicări amintite mai sus, este și mai important să se ia măsuri, precum cele conținute de prezentul pachet, pentru a soluționa aceste probleme.

3. AVANTAJE ALE PARCHETULUI EUROPEAN

Principalele caracteristici ale Parchetului European

Propunerea legislativă a Comisiei prevede instituirea Parchetului European pornind de la Eurojust, sub formă de organism al Uniunii, *independent, responsabil și eficient*.

Parchetul European va fi o structură descentralizată compusă dintr-un procuror european și din procurori europeni delegați în statele membre. Pentru a asigura eficiența Parchetului European, procurorul european va oferi o coordonare centralizată și instrucțiuni pentru procurorii europeni delegați, care vor instrumenta, sub directă sa conducere, infracțiunile aflate în sfera de competență a Parchetului European, dar vor rămâne integrați în sistemele judiciare ale statelor membre (mandat dublu). Această abordare va garanta coerența, coordonarea, rapiditatea de acțiune și supravegherea continuă a cercetărilor și urmăririlor penale în curs. Parchetul European va funcționa în mod descentralizat: cazurile vor fi tratate la nivelul cel mai adecvat, care de cele mai multe ori va fi nivelul procurorului european delegat, din statele membre. Alegerea unei structuri descentralizate care să fie integrată în sistemele judiciare ale statelor membre va garanta că Parchetul European va acționa rapid, coerent și eficient pentru a proteja interesele contribuabililor, se va integra cu ușurință în sistemele judiciare naționale și va beneficia de competențele și de resursele acestora.

Parchetul European se va baza pe un nucleu restrâns de norme aplicabile la nivelul UE - privind delimitarea infracțiunilor care vor intra în sfera sa de competență¹¹, uniformizarea atribuțiilor și protecția drepturilor procedurale - și pe legislația națională - pentru

⁸ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal, 11 iulie 2012, COM(2012) 363.

⁹ COM(2011) 376.

¹⁰ Comunicare a Comisiei privind protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene prin măsuri de drept penal și investigații administrative, COM(2011) 293 din 16.5.2011.

¹¹ Propunere a Comisiei de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal – COM(2012) 363 din 11.7.2012.

îndeplinirea sarcinilor sale.

În calitate de structură independentă, Parchetul European va institui măsuri care să garanteze că nimeni nu poate interveni în mod nejustificat în cercetările și urmărirea penală desfășurate de acesta. În calitate de organism responsabil, Parchetul European va răspunde în fața instituțiilor europene și va trebui să prezinte anual un raport cu privire la activitatea sa.

Instituirea Parchetului European „pornind de la Eurojust” înseamnă că se va crea cea mai mare sinergie posibilă între acest organism nou instituit și agenția Eurojust astfel cum va fi reformată.

- *Soluționarea problemelor instituționale la nivel național și la nivelul Uniunii*

Parchetul European va avea competența și resursele necesare pentru a cerceta, a urmări penal și a trimite în judecată persoanele care fac obiectul cazurilor instrumentate la nivel național sau transfrontalier. Parchetul European va depăși limitările funcționale ale agențiilor care există deja la nivelul Uniunii: va fi un veritabil organism de cercetare și urmărire penală, care va putea acționa în mod uniform în întreaga Uniune. Procedurile naționale vor continua să se aplice pentru cercetările penale, dar Uniunea va fi considerată un spațiu juridic unic, în care Parchetul European va putea acționa fără necesitatea de a recurge la instrumente de asistență juridică reciprocă. Acest fapt va aduce avantaje considerabile în ceea ce privește rapiditatea și eficiența procesului de cercetare și urmărire penală, în comparație cu situația actuală.

- *Îmbunătățiri în ceea ce privește cercetarea și urmărirea penală*

Parchetul European va asigura consecvența și coerența întregului ciclu de asigurare a respectării legii: acesta va urmări în mod sistematic cazurile aflate în sfera sa de competență, de la depistarea lor până în momentul în care sunt trimise în judecată. Parchetul European va restabili ciclul de asigurare a respectării legii și va asigura succesiunea diferitelor etape până la aducerea unui caz în fața instanței de judecată. Cercetările sale, pentru care Parchetul European va putea beneficia de analizele și de informațiile deținute de Europol, precum și urmărirea penală, vor fi desfășurate în conformitate cu o politică europeană comună în materie de cercetare și urmărire penală, bazată pe o competență la nivelul întregii Uniuni. Această competență la nivelul Uniunii va îmbunătăți eficiența instrumentării cazurilor transfrontaliere, prin coordonarea activităților de asigurare a respectării legii și prin asigurarea utilizării optime a resurselor disponibile¹².

- *Consolidarea efectului de descurajare exercitat de urmărirea penală*

Parchetul European va garanta că toate infracțiunile suspectate împotriva intereselor financiare ale Uniunii vor fi instrumentate în mod sistematic și eficient de autoritățile de asigurare a respectării legii și de organele de urmărire penală. Efectul de descurajare va fi amplificat prin urmărirea sistematică a autorilor fraudelor, mărindu-se astfel probabilitatea condamnării acestora și a recuperării produselor infracțiunii prin confiscare. În fond, urmărirea penală desfășurată de Parchetul European ar trebui să aibă și un efect preventiv, ducând la reducerea treptată a volumului prejudiciilor aduse intereselor financiare ale Uniunii prin astfel de infracțiuni.

¹² Parlamentul European – în rezoluția sa din 11 iunie 2013 referitoare la „crima organizată, corupție și spălarea de bani: recomandări cu privire la acțiunile și inițiativele care se impun” recomandă instituirea unui Parchet European, subliniind că viitoarea structură ar trebui „să aibă o structură eficientă și suplă...”.

- *Desfășurarea cercetărilor și a urmăririlor penale referitoare la fraude în conformitate cu statul de drept*

Propunerea privind Parchetul European garantează respectarea principiilor recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și astfel urmărește să asigure un nivel înalt de protecție a drepturilor persoanelor fizice și ale societăților implicate în cercetări și urmăriri penale referitoare la fraude în cadrul Uniunii. Propunerea include o serie de garanții procedurale la nivelul Uniunii, precum dreptul de a fi asistat de un avocat, dreptul la prezumția de nevinovăție și dreptul la asistență juridică. De asemenea, propunerea impune ca măsurile de cercetare penală să facă obiectul unei autorizații judiciare acordate de instanțele naționale competente. Regimul de protecție a datelor aplicat de Parchetul European va garanta un nivel ridicat de protecție a datelor cu caracter personal, după modelul regimului de protecție a datelor aplicat de Eurojust. Luate împreună, aceste garanții vor oferi un nivel fără precedent de protecție juridică pentru persoanele suspectate și pentru celelalte părți implicate în eforturile de combatere a fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, și vor permite instituirea unui sistem de cercetare și urmărire penală bazat pe statul de drept.

4. PRINCIPALELE ELEMENTE ALE PROPUNERII PRIVIND PARCHETUL EUROPEAN

Competențe axate pe fraudele care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii: în conformitate cu articolul 86 alineatul (1) din TFUE, Parchetul European se va ocupa exclusiv de combaterea „infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii”. Parchetul European va avea o competență exclusivă asupra acestui domeniu, astfel încât să poată asigura coerența și supravegherea cercetărilor penale la nivelul Uniunii. Dată fiind competența sa exclusivă, cazurile relevante nu vor mai face obiectul investigațiilor administrative realizate de OLAF, sau dacă acest lucru se întâmplă, ele vor deveni cazuri penale dacă apar suspiciuni privind existența unor activități infracționale.

Independență și responsabilitate: independența Parchetului European va fi protejată de diferite garanții, în special prin procedurile de numire în funcție și de destituire, normele privind mandatul și conflictele de interese. Responsabilitatea sa va fi reglementată astfel încât autoritățile împuternicite să facă numiri (instituțiile Uniunii) să fie informate în legătură cu activitatea Parchetului European și să se poată adresa Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru a cere destituirea procurorului european în cazul unei abateri grave.

Ridicarea imunităților: atunci când cercetările vor impune acest lucru, Parchetul European va avea competența de a cere ridicarea imunității, fie la nivel național, fie la nivelul Uniunii, în conformitate cu normele aplicabile.

O arhitectură descentralizată și integrată: Parchetul European va fi organizat ca organism descentralizat, și prin urmare va fi prezent și își va putea desfășura activitatea în toate statele membre. Procurorii delegați, integrați în sistemele judiciare ale statelor membre, vor putea transmite, coordona și pune în aplicare la fața locului instrucțiunile procurorului european. Parchetul European va coopera îndeaproape cu autoritățile de asigurare a respectării legii, cu organele de urmărire penală și cu autoritățile judiciare de la nivel național. Această structură descentralizată are multe avantaje, în special integrarea în sistemele judiciare naționale (cunoașterea sistemului judiciar național, a limbii locale, recunoașterea de către organele locale de urmărire penală și integrarea în structura acestora, experiența susținerii cazurilor în fața instanțelor locale etc.). Arhitectura descentralizată va fi reflectată și în modul în care Parchetul European va adopta reglementările sale interne, asigurându-se participarea procurorilor europeni delegați la procesul de adoptare.

O legătură strânsă între procurorul european și procurorii europeni delegați: fiind un organism unic, Parchetul European va fi bazat pe o structură ierarhică. El va fi condus de procurorul

european, acesta având autoritatea de a transmite instrucțiuni procurorilor europeni delegați, care vor avea un mandat dublu și vor lucra pe teren în statele membre, atunci când aceștia se vor ocupa de infracțiuni aflate în sfera de competență a Parchetului European.

Eficiență: procurorul european, asistat de adjuncții săi și de procurorii europeni delegați, va lua deciziile definitive privind urmărirea penală. Raporturile ierarhice clare vor asigura rapiditatea procesului decizional și vor remedia problemele legate de nivelul scăzut de prioritate care se acordă în prezent combaterii fraudelor care aduc atingere UE. Parchetul European va putea centraliza resursele disponibile pentru cercetarea și urmărirea penală pentru a răspunde necesităților existente într-o anumită situație, astfel încât asigurarea respectării legii să devină mai eficientă la nivel european și național.

Competențe uniforme în materie de cercetare penală: Parchetul European va putea utiliza o gamă largă de măsuri de investigație pentru cercetarea fraudelor. Aceste măsuri pot fi instituite în toate statele membre, pentru a asigura un nivel echivalent de combatere a fraudelor în întreaga Uniune. Condițiile specifice și aplicarea acestor măsuri vor continua să fie reglementate de legislația națională. Întrucât normele naționale diferite privind obținerea elementelor de probă duc adesea la probleme legate de admisibilitatea probelor obținute în alt stat membru, se va dispune ca elementele de probă obținute conform legii într-un stat membru să fie admisibile în toate celelalte state membre, cu excepția cazurilor în care acest lucru ar prejudicia corectitudinea procedurii sau drepturile la apărare.

Garantii și control judiciar: exercitarea competențelor de cercetare trebuie să fie însoțită de un sistem de control judiciar și de măsuri care să protejeze drepturile persoanelor suspectate, ale martorilor și ale victimelor. Pentru anumite măsuri de investigație deosebit de intruzive (cum ar fi perchezițiile și confiscările, interceptările telecomunicațiilor, investigațiile sub acoperire), va exista o cerință armonizată la nivelul UE care va impune obținerea de către Parchetul European a unei autorizații judiciare prealabile necesare pentru aplicarea măsurilor respective. Drepturile persoanelor implicate în cercetările realizate de Parchetul European vor fi garantate prin aplicarea legislației Uniunii și a legislației naționale, precum și prin intermediul instanțelor naționale. Acest sistem are avantajul că atât procurorii europeni delegați, cât și reprezentanții legali ai persoanelor implicate își vor desfășura activitatea în cadrul unui sistem național pe care îl cunosc, garantându-se astfel că drepturile lor sunt protejate conform modalităților cu care ei sunt obișnuiți.

Utilizarea resurselor existente: Parchetul European nu va genera noi costuri substanțiale pentru Uniune sau pentru statele membre, întrucât serviciile sale administrative vor fi asigurate de Eurojust, iar resursele sale umane vor proveni de la entități care există deja, precum OLAF, care nu va mai desfășura investigații administrative privind cazuri penale implicând interesele financiare ale Uniunii. Această schimbare are consecințe și asupra numărului angajaților necesari pentru desfășurarea sarcinilor OLAF: se prevede transferul unui număr considerabil de angajați ai OLAF către Parchetul European, ceea ce va reduce costurile instituirii acestuia din urmă. În ciuda reducerii personalului său, OLAF va continua să aibă un număr suficient de angajați pentru a putea îndeplini sarcinile care rămân în sfera sa de competență¹³. Costurile totale legate de asigurarea respectării legii vor fi mai echilibrate ca urmare a eficienței sporite (vor putea fi evitate suprapunerile, se va reduce durata cercetărilor și vor fi eliminate problemele legate de asistența reciprocă).

¹³ Propunere de regulament de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (EURATOM) nr. 1074/1999, 17 martie 2011, COM(2011) 135.

5. SINERGII ÎNTRE PARCHETUL EUROPEAN ȘI EUROJUST

Articolul 86 din TFUE prevede că Parchetul European este instituit „pornind de la Eurojust”; de asemenea, există argumente importante în favoarea creării unui parteneriat privilegiat între cele două organisme:

- Transferul cazurilor de fraudă care prejudiciază interesele financiare ale Uniunii de la Eurojust la Parchetul European. Dat fiind că Parchetul European va avea o competență exclusivă asupra fraudelor și a celorlalte infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, competența Eurojust în acest domeniu (coordonarea cooperării judiciare în cazurile cu incidență transfrontalieră) va fi transferată, pentru asigurarea coerenței.
- Instrumentarea cazurilor hibride necesită o coordonare operațională cotidiană. Există și vor exista întotdeauna cazuri în care va fi necesară implicarea atât a Parchetului European, cât și a Eurojust, în special atunci când persoanele sunt cercetate atât pentru infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, cât și pentru alte tipuri de infracțiuni. Prin urmare, va fi necesară o cooperare strânsă și permanentă. Pentru a asigura acest lucru, atât regulamentul privind Parchetul European, cât și regulamentul privind Eurojust conțin dispoziții conform cărora primul organism menționat poate cere Eurojust sau membrilor săi naționali să intervină, să coordoneze sau să își utilizeze în alt mod competențele pentru soluționarea unui anumit caz. În plus, atunci când competențele se suprapun în contextul unui caz hibrid, Eurojust poate oferi asistență în vederea stabilirii competenței.
- Pentru a asigura eficiența din punctul de vedere al costurilor, este necesară utilizarea în comun a resurselor. Se preconizează ca Eurojust să ofere Parchetului European sprijin practic pentru aspectele administrative, precum resursele umane, finanțele și sistemele IT. Această abordare permite economii considerabile și evită suprapunerile inutile ale funcțiilor. Un exemplu de economii este faptul că Parchetul European va putea utiliza infrastructura informatică a Eurojust, inclusiv sistemul său de gestionare a cazurilor, fișierele de lucru temporare și indexul. Detaliile privind aceste măsuri vor fi stabilite prin încheierea unui acord între Parchetul European și Eurojust.

6. IMPACTUL PARCHETULUI EUROPEAN ASUPRA OLAF

Având în vedere competența exclusivă a Parchetului European asupra infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, OLAF nu va desfășura investigații administrative antifraudă atunci când există suspiciuni privind activități infracționale. Aceasta înseamnă, de asemenea, că OLAF va comunica Parchetului European, cât mai devreme cu putință, suspiciunile sale în legătură cu astfel de infracțiuni, după o evaluare preliminară a suspiciunilor aduse atenției sale și conform cadrului legislativ în vigoare. Această schimbare va facilita accelerarea procesului de cercetare penală și va contribui la evitarea suprapunerii dintre anchetele administrative și cele penale asupra acelorași fapte. Astfel, se vor economisi resurse și vor fi sporite șansele de încheiere cu succes a urmăririi penale. Vor fi propuse ajustări suplimentare ale cadrului legislativ al OLAF, pentru a ține seama de instituirea Parchetului European, care vor intra în vigoare în același timp cu regulamentul de instituire a acestuia din urmă.

Între timp, vor fi aduse îmbunătățiri considerabile prin intermediul regulamentului revizuit privind OLAF, care va intra în vigoare în curând. De asemenea, luând drept model consolidarea substanțială a garanțiilor procedurale care va fi realizată prin instituirea Parchetului European, Comisia intenționează să propună ameliorări suplimentare sistematice

ale regulamentului privind OLAF chiar înainte de instituirea Parchetului European. Aceste măsuri preconizate, în special garanțiile procedurale oferite în cadrul anchetelor, sunt prezentate mai amănunțit în Comunicarea privind guvernanta OLAF.

7. PROCEDURA DE ADOPTARE A PROPUNERII PRIVIND PARCHETUL EUROPEAN

Articolul 86 din TFUE prevede o procedură legislativă specială pentru instituirea Parchetului European, conform căreia sunt necesare obținerea unanimității în Consiliu și aprobarea Parlamentului European. În plus, vor fi consultate parlamentele naționale, în conformitate cu protocoalele nr. 1 și 2 la Tratatul de la Lisabona. Comisia va ține cont în cea mai mare măsură de avizele formulate.

Procedura de la articolul 86 din TFUE prevede și o a doua etapă, bazată pe o „cooperare consolidată”, în cazul în care Consiliul nu va reuși să ajungă la un acord unanim cu privire la propunerea inițială a Comisiei. În esență, această procedură permite ca un grup de cel puțin nouă state membre să trimită propunerea spre examinare Consiliului European, după care fie Consiliul ajunge la un consens asupra textului, fie, după patru luni, se consideră că autorizarea a fost acordată grupului de nouă state membre care doresc să stabilească o formă de cooperare consolidată. Această procedură diferă de cooperarea consolidată „obișnuită”, întrucât nu este necesară o autorizare formală din partea Consiliului. Dispozițiile relevante ale tratatului (articolele 326-334 din TFUE) se aplică în celelalte privințe. Statele membre care participă trebuie să ajungă la un acord unanim pentru adoptarea propunerii.

8. CONCLUZII

Pachetul legislativ prezentat de Comisie împreună cu prezenta comunicare este ambițios și orientat spre viitor. El va schimba peisajul actual al asigurării respectării legii și al justiției penale din Uniune și din statele sale membre. După adoptarea sa, pachetul va avea un impact considerabil și de durată asupra cadrului legal și a organizării instituționale a spațiului european de libertate, securitate și justiție. Comisia va realiza în timp util o examinare atentă a măsurii în care au fost atinse obiectivele măsurilor instituite. Examinarea respectivă va include și mandatul Parchetului European și regimul juridic aplicabil activităților sale.