

**RAPORTUL DINTRE DREPTUL PENAL EUROPEAN ȘI
DREPTUL PENAL NAȚIONAL. CONSIDERAȚII GENERALE**

OLGA-ANDREEA URDA*

Abstract

L'internationalisation des infractions a comme resultat l'internationalisation du droit pénal. Le droit pénal européen, qui présente une certaine unité, est d'abord placé sous le signe d'une évidente diversité. Mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice exige la nécessité de punir certaines infractions d'une manière similaire à celle existant dans un autre état et surtout le respect de la souveraineté nationale. Le rôle du droit pénal européen c'est aussi de favoriser la coopération entre les états membres dans le cadre de cet espace de liberté, de sécurité et de justice en réduisant autant que possible les difficultés créées par les frontières nationales.

C'est à dire que le droit pénal européen se superpose aux ordres juridiques nationaux et il répond à la logique des petits pas, qui caractérise d'ailleurs l'ensemble de la construction européenne.

Mots clés: *droit pénal européen, proportionnalité, espace de liberté, de sécurité et de justice, droits fondamentaux, coopération*

Cuvinte cheie: *drept penal european, proporționalitate, spațiu de libertate, securitate și justiție, drepturi fundamentale, cooperare*

Legislația penală joacă roluri diferite în funcție de modul în care este organizată o comunitate. Astfel dacă într-un stat autoritar este parte din puterea de stat reprimând pe cei care nu îi recunosc legitimitatea, într-un stat fundamentat în principal pe democrație, legea penală reprezintă mijlocul prin care societatea relaționează cu cei care încalcă regulile și protejează drepturile tuturor¹.

* Asist. univ. drd., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași.

¹ Christopher Nuttall, *Crime and criminal justice in Europe*, Consiliul European, Strasbourg, 2000.

Conceptul de spațiu penal european implică depășirea principiilor de bază ale dreptului internațional, acela al teritorialității și suveranității statale, conform cărora fiecare stat este competent să își definească domeniul de aplicare a normelor sale și modul de cooperare, dar numai în limitele teritoriului său².

În Europa de astăzi dreptul penal nu este un rezultat exclusiv al deciziilor luate de legislativele naționale ci este influențat de convenții internaționale și de alte inițiative venite din partea diferitelor organizații internaționale constituite fie la nivel mondial, precum Organizația Națiunilor Unite, fie la nivel regional, și ne referim aici la Consiliul Europei și Uniunea Europeană³.

În condițiile în care respectarea suveranității naționale este impusă de trăsăturile specifice ale fiecărui stat, apropierea legislațiilor penale naționale face parte dintre cerințele obiective ale unei riposte eficiente, organizate și unificate a statelor împotriva criminalității⁴.

Este dificil de realizat o urmărire penală și o judecată penală la nivel european, și acest lucru este justificat de problema suveranității naționale a statelor europene, având în vedere faptul că actele oficiale, atât cele de acuzare, cât și cele de executare sunt conforme cu procedurile judiciare din statele membre.

Astfel lesne se poate trage concluzia conform căreia numai o autoritate centralizată ar putea să impună respectarea unor reguli identice de comportare și să asigure tragerea la răspundere penală într-un cadru juridic identic a celor vinovați precum și executarea unitară a sancțiunilor la care au fost supuși potrivit legii.

Trebuie să avem în vedere totodată și faptul că România, în calitatea sa de membră atât a Consiliului Europei cât și a Uniunii

² George Antoniu, *Legea penală română...*, p. 148.

³ Johannes Husabø, Asbjørn Strandbakken, *Harmonization of criminal law in Europe*, Ed. Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005, p. 1; Anne Weyembergh, *Le rapprochement des incriminations et des sanctions pénales*, Introduction, *Revue internationale de droit penal*, 2006/1 Vol. 77, p. 185-192.

⁴ George Antoniu, *Activitatea normativă penală a Uniunii Europene (I)*, *Revista de drept penal*, nr. 1/2007, Asociația română de științe penale, București, 2007, p. 9-40.

Europene, trebuie să țină pasul cu transformările ce au loc în legislația europeană.

Cert este faptul că, în fața dimensiunii internaționale a criminalității, statele nu mai pot face față în mod individual iar o strategie comună reprezintă o soluție nu numai viabilă ci și posibilă, dacă avem în vedere existența deja a unor structuri internaționale create în Europa ultimului veac și a unei obișnuințe de a coopera în diferite domenii ale dreptului.

Armonizarea legislației penale și a procedurii penale reprezintă un subiect sensibil din punct de vedere politic, asemenea integrării regionale în materie de drept penal, provocând reacții divergente atât în cercurile politice cât și în cercurile juridice⁵.

Dacă vorbim de un drept penal european o facem în sensul ansamblului de reglementări cu implicații penale susceptibile să introducă în viața juridică europeană unele principii noi și comune pe care să le respecte statele europene în legislația lor penală națională⁶. Individul are nevoie de o protecție unitară pe un teritoriu mai vast, care dacă luăm în considerare libera circulație a persoanelor depășește cu mult granițele unui singur stat⁷.

În realitate, nu există vreun cod penal ori de procedură penală la nivel european și nici la nivelul Uniunii Europene, însă se poate vorbi de un proces de armonizare a legislației penale în contextul necesității ca statele Europei să coopereze în activitatea de combatere a crimei organizate care este în continuă expansiune, fără a ține cont de frontierele statelor⁸.

Armonizarea dreptului penal este un subiect care a stârnit vii dezbateri între opozanții și susținătorii acestei idei. Datorita

⁵ M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, *Implementarea Corpus Juris în statele membre. Prevederi penale pentru protecție veniturilor europene*, Ed. Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2000, p. 1. <http://ec.europa.eu/>

⁶ George Antoniu, *Drept penal european – note de curs*, Universitatea „Constantin Brâncuși”, Târgu Jiu, 2005

⁷ Brice Ruyver, Gert Vermeulen, Tom Beken, Antonio Vitorino, *Strategies of the EU and the US in combating transnational organized crime*, Ed. Maklu, Antwerpen, 2002, p. 16.

⁸ Gavril Paraschiv, *Drept penal al Uniunii Europene*, Ed. C.H.Beck, București, 2008, p. 1.

complexității acestui domeniu și a diferitelor definiții și interpretări date termenului de "armonizare" în dreptul penal, aceasta nu poate să se refere la eliminarea diferențelor dintre sistemele juridice naționale, ci ar trebui, în schimb, să se refere la creșterea calității și coerenței dintre sistemele juridice⁹.

Apropierea legislațiilor penale nu constă într-o adoptare a unei legislații penale comune pe care judecătorii din diferite țări ar putea să o aplice direct¹⁰. Politica penală a Uniunii Europene se dezvoltă după o strategie proprie, ținându-se cont de impactul măsurilor deja luate. Astfel instrumentele adoptate de Uniunea Europeană nu vor fi analizate numai din prisma modului de respectare a lor la nivelul statelor membre ci mai ales din prisma impactului pe care îl au asupra dreptului penal din cadrul guvernului din nivelul inferior¹¹.

Un prim obstacol în calea realizării unui drept penal european îl constituie protejarea suveranității naționale, iar justiția penală este în esența ei unul dintre cele mai importante attribute ale suveranității așa cum sunt și exercitarea politicii externe precum și dreptul statului de a bate monedă. Dreptul penal reprezintă inima suveranității naționale. Și pe de altă parte cetățenii statelor europene pot resimți aceste eforturi de unificare a normelor penale europene ca un atentat la propria lor cultură.

Un alt obstacol în calea unificării dreptului penal european îl reprezintă particularitățile naționale ale legislațiilor penale europene, mai ales dacă avem în vedere existența a două sisteme juridice diferite – cel anglo saxon și cel romano germanic. Aceste sisteme influențează atât dreptul penal material dar mai ales dreptul penal procesual.

La polul opus argumentul esențial în armonizarea legislațiilor

⁹ Francesco Calderoni, *Organized Crime Legislation in the European Union: Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Ed. Springer, Berlin, 2010, p. 2.

¹⁰ Ionuț Mazălu, *Apropierea legislațiilor penale ale statelor din Uniunea Europeană*, Buletin de informare legislativă, nr. 1/2009, Consiliul Legislativ, Ed. Monitorul Oficial, București, p.3

¹¹ [Anne Weyembergh](#), [Serge de Biolley](#), *Comment évaluer le droit pénal européen?*, Editions de l'Université de Bruxelles, édition 2006, p. 225.

penale și în cooperarea în acest domeniu este faptul că în condițiile în care criminalitatea a devenit internațională atunci este de așteptat ca și dreptul penal să devină internațional.

Autoritățile politice din statele membre sunt conștiente că integrarea europeană implică noi provocări pentru sistemul penal și necesită reforma acestuia. Nu mai este nicio îndoială că procesul de europeanizare a cuprins și domeniul dreptului penal și pe cel al justiției penale. În viitor se întrevăd clar direcțiile de dezvoltare ale acestui fenomen: o cooperare interstatală în materie penală tot mai intensă, o armonizare a legislațiilor penale tot mai pregnant precum și crearea unor noi organisme comune competente în lupta împotriva fenomenului infracțional.

Notiunea de drept penal european. Repere istorice și teoretice

Crearea unui spațiu comun de libertate, securitate și justiție impune necesitatea ca unele infracțiuni să fie incriminate într-o manieră similară celei existente într-un alt stat, mai ales dacă avem în vedere dezvoltarea criminalității transnaționale.

Apropierea dreptului penal nu este o noutate în dreptul internațional. Astfel, Convenția de la Geneva din 20 aprilie 1929, adoptată în cadrul Societății Națiunilor, definește practica de falsificare a banilor și impune statelor care au aderat la aceasta să o califice ca infracțiune penală în propriile lor legislații, indiferent de moneda falsificată.

Relațiile internaționale dintre state, cooperarea între acestea pe multiple planuri, elaborarea instrumentelor juridice în domeniul drepturilor omului au intrat într-o nouă etapă a dezvoltării lor prin crearea Organizației Națiunilor Unite (O.N.U.)¹².

După adoptarea Declarației, Adunarea Generală a O.N.U. a adoptat alte zeci de declarații ori convenții în domeniul drepturilor omului, care, printre altele, se referă la genocid, discriminare rasială,

¹² Ovidiu Predescu, Mihail Udrioiu, *Convenția europeană a drepturilor omului și dreptul procesual român*, Editura C.H. Beck, București, 2007, p.9.

apartheid, refugiați, apatrizi, tortură etc. Aceste documente au determinat adoptarea unor dispoziții corespunzătoare în dreptul național al statelor părți la aceste declarații sau convenții (România ratificând majoritatea acestora)¹³.

Kofi Annan, fost secretar general al Organizației Națiunilor Unite, a susținut¹⁴ că ONU nu poate asigura dezvoltarea omenirii fără a-i oferi siguranță, în același timp, nu-i poate garanta siguranța fără a-i oferi dezvoltare și nu poate să le garanteze pe ambele fără asigurarea respectării drepturilor omului. Din acest considerent, se impune obiectiv necesitatea coordonării eforturilor tuturor statelor pentru atingerea intereselor supreme ale comunității internaționale: asigurarea păcii și securității internaționale, prevenirea și combaterea terorismului, apărarea drepturilor și libertăților persoanei, eradicarea sărăciei, lichidarea traficului de droguri și a traficului de ființe umane etc.

Armonizarea este obiectivul dreptului penal european, care ar cuprinde ansamblul normelor penale comune mai multor state europene, în vederea luptei cu criminalitatea și, în special, contra criminalității transnaționale organizate.

Europa este înaintea de toate un spațiu geografic ceea ce implică o intervenție penală la nivel european și justifică includerea domeniului penal în procesul de apropiere a sistemelor juridice prezente.

Dacă analizăm reglementările existente în materie la ora actuală am fi tentați să vorbim practic de o bipolaritate a dreptului penal european, distingându-se în cadrul Consiliului Europei un drept penal și altul în cadrul Uniunii Europene. Prima categorie cuprinde domeniul drepturilor omului și al cooperării polițienești și judiciare iar a doua este dată de spațiul de libertate, securitate și justiție, așa cum este reglementat prin normele Uniunii Europene. În ambele cazuri

¹³ Ovidiu Predescu, Mihail Udrioiu, *op.cit.*, p.12.

¹⁴ A/59/2005, Rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite, p.17
[//http://www.un.org](http://www.un.org)

remarcăm evident o internaționalizare a dreptului penal, care vine să dea o altă conotație celor două principii de drept – cel al suveranității și cel al teritorialității.

Astfel se poate constata existența a “două Europe” – una a Consiliului Europei și una a Uniunii Europene, acest lucru deoarece statele membre nu sunt aceleași, și în felul acesta nu toate statele membre ale Consiliului Europei pot beneficia de normele Uniunii Europene, aceasta din urmă fiind văzută ca un club restrâns. Normele Uniunii Europene se bucură de principiul recunoașterii reciproce, pe care Consiliul European o aprecia ca fiind “cheia de boltă” a cooperării judiciare.

Pe de altă parte Consiliul Europei are un bastion propriu, reprezentat de Convenția europeană a drepturilor omului și a jandarmului său, Curtea europeană a drepturilor omului, iar în acest domeniu Uniunea Europeană nu este decât o imitatoare. Dar paradoxal în materia cooperării penale Uniunea Europeană este mai inventivă decât Consiliul Europei, chiar dacă în materia drepturilor omului Consiliul Europei este cel care a inventat totul¹⁵.

După o analiză mai atentă vom remarca însă, o complementaritate a instrumentelor juridice în materie, edictate de Consiliul Europei (Convenții) și ale UE (convenții, decizii cadru, directive). Astfel observăm că Uniunea Europeană a elaborat norme în domenii deja reglementate de Consiliul Europei, pe care vine să le completeze și la care evident face referire.

Activitatea Consiliului Europei, deși asociată în genere cu cea a judecătorilor de la Curtea europeană a drepturilor omului, este foarte prolifică în domeniul dreptului penal european.

Consiliul Europei a promovat în ultimii zeci de ani alte standarde generale pentru dreptul penal european¹⁶. Astfel prin intermediul comitetului european pentru probleme criminale acesta

¹⁵ Jean Pradel, Geert Corstens, Gert Vermeulen, *Droit pénal européen*, Ed. Dalloz, Paris, 2009, p. 38.

¹⁶ Johannes Husabø, *op. cit.*, p. 1.

asigură o importantă bază de cercetare în domeniul criminologiei și al justiției penale, prin publicațiile sale devenite clasice în domeniu. Convențiile și recomandările Consiliului Europei au o importanță majoră în dezvoltarea unei legislații penale coerente și uniforme, putem include ca exemple în acest sens Convenția europeană de extrădare din 13 decembrie 1957 și Convenția europeană de asistență judiciară în materie penală, din 20 aprilie 1959, considerate primele manifestări de cooperare în domeniul dreptului penal la un asemenea nivel.

Convenția europeană a drepturilor omului privește și dreptul penal material, cu toate că aspectul procedural stârnește mai mult interes. Importanța principiului legalității, consacrat prin art. 7 din Convenție, dar și prin drepturile interne, este considerabilă. Influența europeană este atât de mare, încât unele decizii de politică penală sunt subordonate constrângerilor care decurg în principal din Convenție și din jurisprudența Curții europene a drepturilor omului: cu alte cuvinte, progresiv și insesizabil, fără a putea vorbi de o concepție europeană a dreptului penal material la fel de precisă ca în cazul celui procedural, sunt impuse anumite limitări, atât cu privire la alegerea pedepsei, cât și a încriminării.

Pornind de la faptul că respectarea drepturilor omului trebuie să reprezinte obiectivul principal al oricărei reforme penale, statelor membre ale Consiliului Europei, în procesul propriilor reforme în domeniu, le revine ca primă grijă adaptarea legislației lor penale la exigențele și nivelul cerințelor Convenției europene,

Convenția europeană a drepturilor omului are rolul unui adevărat scut împotriva unei aplicări excesive a dreptului penal, limitând intervenția legii penale din trei puncte de vedere: din punct de vedere normativ, excluzând sau restrângând toate formele de incriminare ce aduc atingere drepturilor omului, din punct de vedere sancționatoriu, fiind interzise toate pedepsele inumane sau degradante și astfel incompatibile cu respectarea demnității umane, și nu în

ultimul rând din punct de vedere procedural, impunând un ansamblu de garanții legate de dreptul individului la un proces echitabil¹⁷.

Curtea europeană a drepturilor omului joacă un rol reglator deosebit de important asupra legilor penale interne, și chiar dacă această reglementare intervine mai ales în cadrul procesului penal, ea se află în mod egal și în serviciul ordinii publice europene represive¹⁸.

Dreptul penal european este marcat de ideea respectării drepturilor omului, iar în acest sens avem în vedere atât Convenția europeană a drepturilor omului și hotărârile Curții de la Strasbourg cât și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene însumează în cadrul unui singur document, pentru prima dată în istoria Europei, întreaga arie a drepturilor și anume drepturile civile, politice, economice și sociale, care sunt sistematizate într-un mod original. Carta reprezintă un document modern, atât prin prezentarea sa formală, cât și prin faptul că renunțând la distincția clasică între drepturile civile și politice și drepturile economice și sociale, ea regrupează drepturile proclamate în jurul a șase valori fundamentale: demnitate, libertate, egalitate, solidaritate, cetățenie și justiție¹⁹.

În ceea ce privește legătura Cartei cu dreptul penal național, acesta este implicat în formele și modalitățile specifice legii penale a statului respectiv, inclusiv cu particularitățile sale istorice, în asigurarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor Uniunii, adică în ocrotirea cu mijloace de drept penal a acelui ansamblu de drepturi care cuprind atât cele prevăzute de Convenția Europeană a Drepturilor Omului la care Uniunea Europeană a precizat posibilitatea aderării, cât

¹⁷ Yves Cartuyvels, *Droits de l'homme et droit penal, un returnement*, în *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 23.

¹⁸ Jean-François Renucci, *Tratat de drept european al drepturilor omului*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 47.

¹⁹ Ovidiu Predescu, Mihail Udrouiu, *Convenția ...*, p.9.

și o serie de drepturi fundamentale noi, toate constituind Carta drepturilor fundamentale ale cetățenilor Uniunii Europene²⁰.

În ultimii ani responsabilitatea Uniunii Europene în a-și proteja cetățenii de criminalitatea organizată sau de altă natură a crescut surprinzător²¹.

Primul pas făcut la nivel internațional privind cooperarea în materie penală și polițienească a fost acela prin care s-a înființat în 1923 Organizația Internațională de Poliție Criminală, cunoscută sub numele de INTERPOL.

Pe măsura apariției unor fenomene noi în viața Uniunii Europene, cum ar fi cele de ordin intern (de pildă, săvârșirea de fapte grave contra intereselor financiare ale Uniunii Europene), sau de ordin extern (de pildă amplificarea activității asociațiilor criminale multinaționale, a crimeni organizate, ca și săvârșirea de fapte grave ca terorismul, traficul de ființe umane, de stupefiante, de arme etc.), s-a simțit treptat nevoia nuanțării concluziei de mai sus, apărând necesitatea folosirii legii penale în anumite modalități și contra faptelor grave care se comit în viața Uniunii Europene²².

Nici Tratatul de la Roma din 1957, și nici Actul Unic European nu conferă comunităților competențe în dreptul penal iar Tratatul de la Maastricht și cel de la Amsterdam nu aduc schimbări majore în acest sens.

Astfel putem fi tentați să afirmăm că nu există un drept penal al Uniunii Europene, ci doar legislații penale naționale. Există însă un drept penal al Uniunii Europene și face parte din dreptul penal european, iar în cele ce urmează vom încerca să demonstrăm acest lucru.

Dacă într-o primă fază, pentru îndeplinirea obiectivelor comunitare a apărut ca fiind suficientă acțiunea națională, chiar dacă

²⁰ George Antoniu, *Constituția Europeană, însemnătate și actualitate pentru țara noastră*, în *Revista de Drept penal*, nr. 3/2005, p. 12-13.

²¹ Christina Eckes, Theodore Konstadinides, *Crime Within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 1.

²² George Antoniu, *Legea penală română în condițiile...*, p. 148.

soluțiile legislative oferite la nivel național nu erau unitare, ulterior a fost promovată ideea apropiării legislațiilor penale ale statelor membre și a formulării similare a unor conținuturi de incriminare și chiar a limitelor de pedeapsă, astfel încât să se asigure o unitate în reprimarea faptelor ce aduceau atingere intereselor comunitare.

A părut apoi ca un pas firesc înființarea unor instituții comunitare specifice de coordonare, printre care cele mai importante sunt: Europol, Eurojust, Olaf, cu rolul, printre altele, de a asigura concentrarea eforturilor statelor membre într-o direcție determinată spre a face mai eficientă activitatea lor comună.

Urmare a inițiativei Comisiei Europene, în perioada 1995 – 1996, un grup de experți a lucrat sub coordonarea dnei. Mireille Delmas-Marty la proiectul *Corpus Juris* privind dreptul penal general și procedura penală. Scopul acestui studiu a fost elaborarea unui număr de principii directe privind protecția în dreptul penal al intereselor financiare ale Uniunii Europene, în cadrul spațiului juridic european²³.

Corpus Juris a îndeplinit o funcție: a declanșat o dezbatere publică privind rolul dreptului penal general și procesual în integrarea europeană. Care sunt interesele europene care deservește protejarea penală și cum poate fi organizată o astfel de protecție, astfel încât eficiența sa să fie garantată în întreg spațiul juridic european?

Deși nu este un veritabil cod penal european – de altfel inițiatorii săi au subliniat acest lucru - *Corpus Juris* a deschis practic calea creării unui drept penal european²⁴. El propune, în esență, un regim mixt: elementele naționale și cele comunitare sunt combinate în așa fel încât statele membre, și nu Uniunea Europeană, să poată aplica legislația penală. Regimul mixt propus de *Corpus Juris* urmărește sporirea eficacității și ridicarea nivelului protecției legale oferite de

²³ M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, *op.cit.*, p. 1.

²⁴ Laura Stănilă, *Principiul teritorialității europene și dreptul penal*, în Noutăți legislative în spațiul juridic penal European. Conferință internațională interdepartamentală de drept penal, Ed. Universitaria, Craiova, 2008, p. 164-171

sistemele naționale de drept penal și procedură penală între un spațiu legal european și perspective finanțelor europene.

Tratatul privind Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (1951) și Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene (1957) păreau a fi create doar într-un scop pur economic, se preconiza deja la acel moment o uniune politică care să contrabalanseze puterea crescândă într-un mod periculos a Statelor Unite, visând – cel puțin – la o Europă unită, care mai târziu, începând cu dezvoltarea unei piețe comune și libere s-a apropiat din ce în ce mai mult de realitate²⁵.

Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene își propunea ca obiectiv libera circulație a persoanelor, însă o anumită lacună s-a făcut simțită în particular în materia imigrației și a politicilor privind vizele. În realitate privind libera circulație a lucrătorilor numai sub aspect economic au fost neglijate o serie de aspecte importante precum apariția și dezvoltarea criminalității organizate transfrontaliere, imigrația clandestină, traficul de droguri, de persoane sau terorismul.

Acest fenomen incită statele membre ale Comunității Economice Europene, care elaborează la sfârșitul anilor '60 o formă de cooperare în domeniul justiției și al afacerilor interne. Astfel la 7 septembrie 1967 este elaborată – Convenția pentru asistență reciprocă între administrațiile vamale.

Pe de altă parte, prin Actul Unic European, art. 13, Comunitatea Economică Europeană s-a angajat să adopte măsuri în scopul stabilirii progresive, într-o perioadă expirând la 31 decembrie 1992, a pieței interne, care să cuprindă o zonă fără frontiere interne în care libera circulație a persoanelor, capitalurilor, serviciilor și bunurilor să fie asigurată conform prevederilor Tratatelor.

²⁵ Ann Sherlock, *Rene Guldenmund*, Christopher Harding: *The European Community and criminal law* în *Criminal Justice in Europe: A Comparative Study*, Oxford University Press, New York, 2002, p. 107.

Prin Tratatul de la Maastricht asupra Uniunii Europene dispozițiile privind aceste libertăți se pot circumscrie oricăreia din acțiunile sau politicile comunitare.

Concomitent cu consacrarea acestor patru libertăți fundamentale, Uniunea Europeană și-a fixat, ca obiectiv, în Tratatul asupra Uniunii Europene, să ofere cetățenilor un grad ridicat de protecție într-un spațiu al libertății, securității și justiției. Tratatul de la Maastricht consideră ca fiind de interes comun: cooperarea judiciară în materie civilă și în materie penală, lupta împotriva toxicomaniei, cooperarea polițiilor în vederea prevenirii și luptei împotriva terorismului, traficului ilicit de droguri și a altor forme de încălcări ale legii. Iar competența Uniunii în aceste domenii a fost recunoscută oficial prin crearea structurii pe trei piloni.

Formula inițială a pilonului Justiție și Afaceri Interne, de la articolul K1 până la art. K9 al TUE, reglementa politici cum ar fi azilul, imigrația, cetățenia, care au fost integrate în Titlul IV CE prin Tratatul de la Amsterdam. Totuși acesta includea și cooperarea într-o serie de probleme legate de criminalitatea internațională, precum și diferite forme de cooperare judiciară, vamală și polițienească²⁶.

Tratatul de la Maastricht prevedea înființarea Europol - Oficiul de Poliție al Uniunii Europene, care gestionează informații din domeniul fenomenului infracțional. Obiectivul său este acela de a îmbunătăți eficacitatea și cooperarea autorităților competente din statele membre în ceea ce privește prevenirea și combaterea formelor grave de terorism și criminalitate internațională, respectând în același timp drepturile omului²⁷. De altfel transpare dorința Uniunii de a găsi

²⁶ Paul Craig, Gráinne de Búrca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, trad. Georgiana Marcovschi, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 287.

²⁷ Louis Dubois, Claude Blumann, *Droit matériel de l'Union Européenne*, Ed. Montchrestien, Paris, 2006, p. 73.

o cale spre independență, într-o perioadă în care se observă o încercare a SUA de a prelua controlul asupra INTERPOL²⁸.

O critică importantă adusă Tratatului de la Maastricht a fost aceea că multe dintre politicile din cadrul pilonului JAI necesitau prevederi instituționale și forme de control legal diferite de procesele interguvernamentale stabilite.

Tratatul de la Amsterdam deschide posibilitatea acordării graduale al locului, pe care îl merită, dreptului penal general și procedurii penale naționale în procesul de integrare europeană. Astfel pilonul al treilea JAI, redenumit acum cooperare judiciară și polițienească în materie penală, a fost comunitarizat parțial, domeniul vizelor, azilului și cetățeniei fiind incorporate în Titlul IV CE, iar restul prevederilor fiind supuse unor controale instituționale mai apropiate de cele din cadrul pilonului comunitar. În aceste condiții pilonul III a devenit cel mai dinamic domeniu al Uniunii Europene²⁹.

Obiectivul principal al pilonului al treilea era, așa cum rezultă din art. 29 TUE, de a conferi cetățenilor un nivel ridicat de protecție într-un spațiu de libertate, securitate și justiție, prin elaborarea unor acțiuni comune în trei domenii: cooperarea polițienească în materie penală, cooperarea judiciară în materie penală și prevenirea și combaterea xenofobiei.

Un moment foarte important pentru spațiul de libertate, securitate și justiție, l-a constiuit Consiliul European de la Tampere (15 – 16 octombrie 1999). Consiliul European de la Tampere a reprezentat o reuniune special consacrată înființării unui spațiu de libertate, de securitate și de justiție în Uniunea Europeană³⁰. În cadrul lucrărilor s-a subliniat cu deosebită insistență faptul că integrarea

²⁸ Didier Bigo, *EU police cooperation: national sovereignty framed by european security?* în *Security versus justice?: police and judicial cooperation in the European Union*, Ed. Ashgate, Hampshire, 2008, p. 94

²⁹ Joanna Apap, Sergio Carrera, *Progress and obstacles in the area of justice and home affairs in an emerging Europe: an overview*, în *Justice and home affairs in the EU: liberty and security issues after enlargement*, Ed. Edward Elgar Publishing, Massachusetts, 2004, p. 1.

³⁰ Francesco Calderoni, *op.cit.*, p. 14.

europăeană este strâns legată de respectarea drepturilor omului și de respectarea instituțiilor democratice și ale spațiului comun de libertate și justiție. În acest sens merită să cităm următorul fragment din Consiliul European de la Tampere: “Pentru ca să se poată beneficia de libertate, este necesară crearea unui veritabil spațiu de justiție, în care oamenii să se poată adresa instanțelor și autorităților din oricare stat membru la fel de ușor ca celor din statul lor. Oamenii au dreptul să se aștepte ca Uniunea să abordeze problema amenințării pe care criminalitatea o reprezintă la adresa libertății și a drepturilor lor legale (...). Mobilizarea comună a resurselor polițienești și judiciare este necesară în vederea garantării faptului că pe teritoriul Uniunii nu există niciun loc în care infractorii să se poată ascunde sau să poată săvârși infracțiuni. Spațiul de libertate, securitate și justiție ar trebui să se bazeze pe principiile transparenței și al controlului democratic. Consiliul European apreciază că este esențial ca în aceste domenii Uniunea să dezvolte o capacitate de acțiune și să fie privită ca un partener semnificativ pe scena internațională”³¹.

Programul de la Tampere a fost înlocuit cu Programul de la Haga, gândit inițial de ministrii justiției și afacerilor interne și adoptat de Consiliul European în anul 2004.

Forțate să recunoscă faptul că spațiul judiciar european rămâne un spațiu vital, Consiliul European de la Tampere, prevede de asemenea crearea Eurojust, insistând pe principiul recunoașterii mutuale, și dând astfel un alt elan realizării spațiului de libertate, securitate și justiție³².

În 2002 a fost instituit prin Decizia nr. 2002/187/JAI Eurojust cu scopul de a promova și a ameliora coordonarea investigațiilor și urmărilor penale desfășurate de autoritățile judiciare competente din statele membre ale Uniunii Europene, atunci când acestea se confruntă cu forme grave de criminalitate organizată și transfrontalieră.

³¹ http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm

³² Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit général de l'Union Européenne*, Ed. Dalloz, Paris, 2006, pag. 470.

Moment de referință al construcției comunitare, adoptarea Tratatului de la Nisa constituie și un moment de reflecție asupra valorilor europene, de vreme ce, în Preambulul Cartei Uniunii Europene privind Drepturile Fundamentale³³, se precizează că Uniunea este fondată pe valorile indivizibile și universale de demnitate umană, libertate, egalitate și solidaritate; ea se sprijină pe principiul democrației și pe principiul statului de drept și plasează persoana în centrul acțiunii sale. Acest Tratat vine să pregătească totodată Uniunea pentru un nou val de aderare care va aduce la 1 mai 2004 încă 10 state, care presupun nu numai schimbări la nivel instituțional în cadrul Uniunii ci și 10 sisteme juridice diferite cu care aceasta trebuie să se acomodeze³⁴.

Ultimul din tratatele fundamentale care au modificat ordinea juridică europeană, Tratatul de la Lisabona, a intrat în atenția guvernanților statelor membre odată cu respingerea de către francezi și olandezi a tratatului de instituire a Constituției europene³⁵. Preluând cele mai importante prevederi din Constituția europeană, ceea ce demonstrează până la urmă că nu substanța tratatului a dus la respingerea sa, noul tratat încheiat în capitala Portugaliei, aduce avansuri semnificative în materia spațiului de libertate, securitate și justiție, înlăturând unele dintre obstacolele care la acest moment împiedică edificarea sa³⁶.

Stipulând faptul că activitatea de „cooperare judiciară în materie penală în cadrul Uniunii se întemeiază pe principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești și a deciziilor judiciare”, Tratatul precizează că acest lucru include „apropierea

³³ Augustin Fuerea, *„Drept comunitar european. Partea generală”*, Editura All Beck, București, 2003, p.235.

³⁴ Great Britain Parliament. House of Lords. European Union Committee, *Judicial Co-Operation in the EU. 23-rd Report of session 2003-2004.*, House of Lords Paper, Londra, 2004, p. 14.

³⁵ Steve Pers, *EU justice and Home Affaires Law*, Oxford University Press, New York, 2011, p. 42.

³⁶ Stefan Griller, Jacques Ziller, *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* Ed. Springer Wien New York, Viena, 2008, p. 58

actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în domeniile prevăzute la art. 69A, alineatul (2) și la articolul 69 B”. Termenul de „apropiere a actelor cu putere de lege și a normelor administrative...” confirmă diferențele existente între sistemele de drept ale țărilor membre și tradiționale și cultura juridică a acestora³⁷.

Tratatul de la Lisabona definește Uniunea drept un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre (*art.67 din TUE*). În acest sens, Uniunea dezvoltă politici comune în materie de azil, imigrație și control al frontierelor exterioare, adoptă măsuri pentru prevenirea criminalității de mare amploare și pentru coordonarea și cooperarea între autoritățile polițienesti și judiciare competente.

Cea mai importantă modificare în domeniul politicilor europene o reprezintă dispariția pilonului III – Cooperarea polițienească și judiciară în materie penală (*dispozițiile Titlului V – „Spațiul de libertate, securitate și justiție” din TUE, Partea a treia – Politicile și acțiunile interne ale Uniunii*).

Eurojust și Europol, sunt consolidate³⁸ pentru a putea răspunde într-un mod mai operativ și eficient actelor de criminalitate organizată, rețelelor de trafic de persoane sau infracțiunilor de spălare de bani, care aduc atingere unui interes comun care face obiectul unei politici a Uniunii.

De asemenea, este prevăzută posibilitatea instituirii Parchetului European, prin regulament, cu votul unanim al Consiliului și aprobarea Parlamentului European.

Principala sarcină a Parchetului European va fi combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE. Acesta va avea competența de a cerceta aceste infracțiuni, după caz în

³⁷ Costică Voicu, *Activitatea de cooperare judiciară în materie penală și cooperare polițienească în reglementarea Tratatului de la Lisabona*, Revista de investigare a criminalității, Anul I, Nr. 1/2008, Ed. Sitech, București. 2008, p. 11-16.

³⁸ Art.85 din TFUE;

colaborare cu Europol, precum și de a urmări și de a trimite în judecată suspectii în fața instanțelor competente ale statelor membre ale UE. Consiliul European poate extinde atribuțiile parchetului pentru a include, de asemenea, combaterea criminalității grave de dimensiune transfrontalieră.

Normele care au ca scop armonizarea legislațiilor penale ale statelor membre determină în mod considerabil legislația acestora; iar odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona această tendință a devenit și mai evidentă, astfel că legislațiile penale naționale trebuie să se adapteze cerințelor Uniunii, receptând legislația Uniunii Europene din domeniu.

Este astfel interesant să ne imaginăm evoluția Uniunii Europene în următorii 20 de ani pe fondul delegărilor de competență. Dreptul penal este ultimul bastion care a și început să fie cucerit de Uniune, dacă avem în vedere acest important pas realizat prin adoptarea Tratatului de la Lisabona.

Cele expuse mai sus au avut rolul de a ilustra realitățile existente în prezent în domeniul afirmării și acceptării unui drept penal european. Dreptul penal român se confruntă și el cu aceste probleme din postura de drept național al unui stat membru al Uniunii Europene, așa cum este România din 2007, precum și în calitatea sa de membru al Consiliului Europei. Astfel influențarea dreptului penal românesc de către dreptul penal european este deja o realitate.