

Programul Stockholm și modul în care acesta a influențat adoptarea unor reguli procesual penale noi

Dr. Delia Magherescu
Avocat, Baroul Gorj
delia_magherescu@yahoo.com

Abstract: *Încă de la început, Uniunea Europeană și autoritățile sale s-au implicat în întărirea cooperării dintre statele membre, pe de-o parte, și dintre aceste țări și alte state terțe, pe de altă parte, unele non-europene, în scopul de a diminua pe cât de mult posibil sau, mai bine, de a stopa fenomenul crimei organizate, inclusiv pe cel transnațional, și terorismul. Luând în considerare eforturile făcute de către aceste autorități, precum și planul de acțiune pe care acestea le-au propus pe această temă, consecințele aveau să fie încurajatoare pentru ambele părți și, nu în cele din urmă, pentru societate, în întregul său. În această lucrare, doresc să analizez și să discut câteva critici statuate la adresa Programului Stockholm, precum și la adresa altor documente, pe care autorităților Europene le-au adoptat în acest scop. De asemenea, voi sublinia calea în care unele măsuri sunt văzute ca fiind restricții ale drepturile cetățenilor și nu garanții ale drepturilor și libertăților fundamentale ale acestora.*

Cuvinte-cheie: *Programul Stockholm; procedura penală; planul de acțiune; cooperarea judiciară; domeniul penal.*

Introducere

În contextul menționat, în vederea stopării fenomenului criminal transnațional, Programul de la Stockholm a fost discutat de miniștrii justiției și afacerilor interne din țările membre ale Uniunii Europene, la 30 noiembrie - 1 decembrie 2009, și a fost adoptat în cadrul reuniunii Consiliului European din 10-11 decembrie 2009. Acest Program oferă Uniunii Europene și statelor membre, un cadru nou pentru politica în domeniul azilului, imigrației și al vizelor, dar și pentru cooperarea în domeniul poliției și justiției, pentru perioada 2010-2014. Astfel, putem aprecia că „*noua agendă pe cinci ani a Uniunii Europene în domeniul libertății, securității și justiției, denumită “Programul de la Stockholm”, vizează transformarea Europei într-un spațiu și mai sigur, garantând totodată drepturile cetățenilor Europei unite*” [Nelu Niță, 2013, p. 91].

Conform Programului de la Stockholm, intitulat “O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora”, statele din Uniunea Europeană trebuie să formeze un spațiu comun unic, în care drepturile și libertățile fundamentale sunt protejate, iar viața privată a cetățenilor este garantată dincolo de frontierele naționale, inclusiv în ceea ce privește protejarea datelor cu caracter personal.

1. Programul Stockholm: Supravegherea statelor în așteptare

Denumit „*copilul Tratatului de la Lisabona și al Grupului de viitor*”, Programul de la Stockholm a fost apreciat în cadrul instituțiilor Uniunii Europene de la lansarea lui din 2009, deoarece „*trebuie să țină un ochi aproape de europeni*” [Jose Manuel Barroso, p. 3]. De fapt, Programul Stockholm este al treilea în seria unui plan de 5 ani, pregătit în agenda Uniunii Europene pe probleme de justiție și afaceri interne. Programul a fost planificat de către „Grupul de viitor”, care este un comitet cunoscut drept Grupul de Supraveghere la Nivel-Înalt Informal al Viitorului Politicii Europene a Afacerilor Interne al Uniunii Europene, care a fost organizat de Comisia Europeană privind Justiția. Totuși, statul membru al Uniunii Europene, cu cele mai bune

rezultate înregistrate pe justiție, Marea Britanie, nu a avut nimic de spus în legătură cu comitetul în care a lucrat. Londra a avut doar un observator în acesta.

Spre deosebire de programul anterior, acesta este realizat să devină prima politică de securitate a Uniunii Europene, așa cum comisarul pe probleme de justiție și securitate, Jacques Barrot, a afirmat pe 9 iunie 2009, că scopurile programului erau să „dezvolte o strategie de securitate internă pentru Uniunea Europeană”. El a adăugat că „frontierele naționale ar trebui să nu restricționeze pentru mult timp activitatea noastră” [Bruno Waterfield, 2009].

La momentul actual, este foarte important să știm cum va funcționa programul în cadrul general al Tratatului de la Lisabona. În principiu, Tratatul de la Lisabona dă noi puteri juridice instituțiilor europene, printre altele, cooperarea polițienească de frontieră, lupta împotriva terorismului, imigrația, politica de azil și controlul la frontieră. Astfel, „una dintre provocările majore ale următorilor ani, după adoptarea Tratatului de la Lisabona, o constituie construirea unei „Europe a cetățenilor”, a unei „Europe a drepturilor”, dat fiind faptul că protecția drepturilor și libertăților fundamentale, consacrate prin Carta drepturilor fundamentale, constituie o valoare esențială a Uniunii Europene” [Nelu Niță, 2013, p. 91]. Cu alte cuvinte, Programul Stockholm stabilește cum va implementa Comisia aceste puteri juridice în domeniul justiției pentru următorii 5 ani.

Totuși, chiar dacă numeroși oficiali au exprimat aprecierea lor față de prevederile programului, există o voce, venită de la Brussels, care a formulat o serie de critici asupra conținutului său. Una dintre aceste critici se referă la supravegherea cetățenilor și a fost exprimată de către Rețeaua Libertăților Civile Europene în numele său personal [ECLN, 2009]. Aceasta înseamnă că, fără ambiguități, autoritățile europene au adoptat o legislație discretă, obligatorie, în materie de amprente digitale, care se va aplica la pașapoartele Uniunii Europene, la toate acestea, viză și permis de reședință pentru deținători și reținerea obligatorie într-un scop special al organelor judiciare. Mai mult, acesta devine, de asemenea, obligatoriu în materie de informații de telecomunicații, care includ telefoanele, e-mail-urile, aparatele de conectare la Internet, precum și datele pasagerilor zborurilor în Europa.

În această privință, câteva observații au fost exprimate pe parcursul „Primului Forum Anual al Factorilor de Decizie asupra Supravegherii: Chestiuni etice, Limite juridice și Eficiență”, ce a avut loc la Brussels la data de 24 septembrie 2012. Cu acea ocazie, experții au luat în considerare atât aspectele negative, cât și pe cele pozitive ale supravegherii și ale consecințelor pe care aceasta le produce în viața privată. În aceste circumstanțe, într-o „Europa a cetățenilor” și o „Europa a drepturilor”, supravegherea este văzută ca „moartea vieții private”, având implicație asupra metodelor folosite în supravegherile comerciale. În același timp, „Big Brother te supraveghează” a venit din partea lui George Orwell încă din 1984, cunoscând că zumzetele sunt folosite pentru a supraveghea precum o cameră CCTV (cu circuit închis), folosită pentru a detecta un comportament necorespunzător. Totuși, monitorizarea sistematică a persoanelor, fluxul de informații sau tipurile de tehnologii de supraveghere și, în cele din urmă, dar nu în ultimul rând, chestiunile etice exercită o reală funcție de prevenție. Referitor la acest comentariu, securitatea informațională presupune respectarea unor principii, precum: confidențialitatea, disponibilitatea, autenticitatea și controlul, la care se adaugă și altele, ca: monitorizarea evenimentelor riscante, dezvoltarea tehnologiilor, eficiența supravegherii catalizând ingineriile și activarea echipamentelor. Ultimele sunt denumite ca tehnologii documentate.

O altă opinie a fost exprimată cu referire la ideea de securitate ca fondare a flexibilității societății, văzută în percepția de supraveghere și de infrastructură de securitate a prevenției, protecției și răspunsului incident. Pe această temă, perspectiva Marii Britanii de a realinia supravegherea a venit ca un model pentru celelalte state, referitor în special la realinierea organelor judiciare, care au crescut colectarea de date private. Chiar dacă, discutând la modul general, acest gen de metode este folosit cu regularitate în cadrul curților

naționale, pot avea consecințe în oportunitățile trans-jurisdicționale pentru o evaluare independentă sau o supraveghere judiciară comună.

Pe de altă parte, în cele mai multe rânduri ale esenței programului, aceeași organizație a fost îngrijorată asupra faptului că, sub rezerva legilor naționale de implementare a legislației Uniunii Europene, autoritățile naționale ale statelor membre au început să realizeze „*un profil detaliat anterior inimaginabil*” al vieții private și publice ale cetățenilor lor. De cele mai multe ori, aceasta s-a întâmplat în lipsa oricărui standard privind protecția datelor cu caracter personal sau fără un control judiciar real. Chiar dinainte de publicarea lui, ECLN a statuat faptul că situația va fi pe viitor mai rea.

Mai mult decât atât, D-na. Mary Ellen Synon a explicat cum va lucra acest program în cadrul Tratatului de la Lisabona: „*Comisia revindică faptul că programul acoperă politica de libertate, securitate și justiție servind cetățeanului. Privind mai aproape veți vedea că, de fapt, acesta acoperă politica de restricții privind cetățenii, supraveghere de către statele Europene – da, amprentele voastre digitale, tranzacțiile cu cărțile voastre de credit, traficul pe e-mail-uri și înregistrările privind sănătatea intenționează acum să fie disponibile din Țara Galilor până la București – și destructurarea independenței sistemului judiciar Britanic de către instituțiile Europene*” [Ed West, 2009].

Asupra acestei chestiuni, o foarte mare controversă a fost deja opinată de către numeroși experți ai instituțiilor Uniunii Europene și mecanismul de abordare a prezentei probleme. Căutând o mai bună înțelegere a domeniului consecințelor Programului Stockholm în materie penală, aș dori să subliniez aspectul procedural atât al chestiunilor teoretice, cât și practice.

În planul practicii, conținutul său a deranjat atât de mult societatea civilă, ai căror reprezentanți au arătat ce standarde sunt propuse de către raportul Grupului de Viitor, publicat la 10 iunie 2009 și acestea sunt „*ține clare de creare a societății supravegheate și a statului bazelor de date. Generațiile viitoare, pentru care acesta va fi o realitate plină de dezvoltare, vor privi înapoi la această epocă și pe drept vor întreba: de ce voi nu ați acționat să îl opriri ?*” a declarat Tony Bunyar în cadrul Rețelei Libertăților Civile Europene, după citirea raportului publicat la 10 iunie 2009.

Mai mult decât atât, ECLN a preconizat, că, în următorii cinci ani, va fi „*un card ID al Uniunii Europene și un registru pentru populație cu politică de „telecomandare” online care caută în hard-urile de navigare ale computerelor, supraveghează sistemele Internet, supraveghează sateliții*”, precum și „*centrele de detectare a fondurilor Uniunii Europene și campusurile de refugiați, mai multă putere pentru agențiile Uniunii Europene și interlegături ale sistemelor polițiilor naționale, printre altele*” [Tony Bunyar, 2009].

2. O viziune asupra noilor reguli procedurale

Fiind interesante în dezvoltarea sistemului justiției penale din Europa și implementarea unor noi mecanisme servind cetățeanul, așa cum a fost deja prezentat anterior, noi instrumente ale dreptului procesual penal au fost luate în considerare de către autoritățile Europene, în scopul de a fi adoptate și implementate de către statele membre. Acestea au avut menirea de a acoperi eforturile făcute în fața celei mai mari amenințări din Europa: crima organizată și terorismul, în special a celui de dimensiuni transnaționale, care se pare că este foarte puternic dezvoltat. Pentru acest motiv, precum și din punct de vedere strategic, autoritățile judiciare competente au reacționat în sensul găsirii unor soluții. Una din aceste soluții a fost evidențiată în iunie 2010 și se intitulează Mandatul European de Investigare. Este vorba despre propunerea 9288/10/ADD1 pentru o directivă a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene, referitoare la Mandatul European de Investigare în materie penală, lansat la Brussels pe data de 3 iunie 2010 de către Belgia, Bulgaria, Estonia, Spania, Austria, Slovenia și Suedia.

Noua reglementare a dreptului procesual penal European ar acoperi toate măsurile de investigare penală, în scopul de a obține probe în strânsă cooperare cu Echipele Comune de Investigare. Scopul principal al directivei propuse este acela de a crea un singur și eficient instrument de obținere a probelor în materie penală, de la celelalte state membre și de a completa alte reguli similare în materia procedurilor de investigare penală la nivelul Uniunii Europene [Decizia-cadru 2008/978 JHA].

De fapt, Programul Stockholm a impus Comisiei elaborarea unei decizii de a strânge probe, în cauzele penale având un caracter transnațional între statele membre și de a explora chestiunea admisibilității probatoriului [Debbie Sayers, 2001, p.7]. Așadar, aceasta înseamnă primul și cel mai important pas în individualizarea unui set de reguli comune, adoptate și implementate în materie penală, în special în domeniul investigării infracțiunilor transnaționale din întreaga Uniune Europeană. Aceasta deoarece, prevederile adoptate până în prezent, chiar în materia dreptului penal substanțial, ori în cea procesuală, nu acoperă unitar toate categoriile de proceduri, cerute de investigarea transnațională în materie penală. Mai mult decât atât, încă de la început, autoritățile Europene au căutat măsuri simplificate, dar eficiente, de a rezolva investigarea penală într-un termen rezonabil.

La începutul anului 2011, Președinția Ungară a Uniunii Europene a lansat câteva schimbări ale regulilor asupra Directivei privind Mandatul European de Investigare, discutat anterior. În principal, aceste modificări au avut legătură cu domeniul cheltuielilor judiciare, prevederi referitoare la costuri și confidențialitate, transferul probelor și termenul limită de punere în executare. La momentul actual, principala cale de obținere a probelor din străinătate este cea folosind comisia rogatorie [Debbie Sayers, 2001, p. 1].

Pe de altă parte, câteva observații au fost adresate de către Eurojust, ai cărei experți au arătat că un set comun al sistemului standardizat de asistență juridică, ar fi mai eficient în această materie și un altul fragmentat nu poate simplifica procedura și va avea un nivel scăzut de flexibilitate și eficiență pentru viitorul apropiat. Așadar, scopul acestuia este văzut ca unul care acoperă toate măsurile de investigare în materie penală de la nivel European, strângând împreună statele membre ale Uniunii Europene și, totodată, prerogativa acestora în întărirea cooperării în materie penală.

Apoi, la jumătatea anului 2011, Consiliul European al Justiției și Afacerilor Interne a fost de acord cu principiile propuse în domeniul Mandatului European de Investigare. Discuțiile principale au fost purtate asupra următoarelor teme: cheltuielile judiciare sunt echivalente ca într-o cauză similară națională și vor fi prevăzute prin eliberarea și executarea statelor împreună; acestea se aplică atât la procedurile penale, cât și la cele administrative având o dimensiune penală; un termen limită precis a fost stabilit la 90 de zile în care măsurile de investigare să fie îndeplinite. În Capitolul IV este stipulat, că *„acest instrument prevede un singur regim pentru obținerea de probe. Reguli suplimentare sunt totuși necesare pentru unele tipuri de măsuri de investigare care ar fi incluse în EIO. Cele mai multe dintre aceste măsuri au avut legătură cu numeroase articole ale Convenției Uniunii Europene a MLA din anul 2000 și cu Protocolul Uniunii Europene a MLA din anul 2001. Aceste articole au fost folosite drept bază pentru acest nou instrument. Obiectivele de integrare a acestor reguli în instrumentul respectiv sunt în principal de a prevedea un regim mai detaliat decât unul general. Câteva derogări de la regimul general sunt, de asemenea, prevăzute în termenii fundamentului adițional de refuz”*.

Dincolo de acest inconvenient, inima noului instrument a fost stabilită în următorul cadru: simplificarea procedurii și crearea unui singur instrument pentru obținerea de probe, limitarea posibilităților de a refuza recunoașterea Mandatului European de Investigare de către un alt stat membru, precum și accelerarea procedurii penale.

Propunerea de directivă din anul 2010 ne oferă o definiție a Mandatului European de Investigare. În Capitolul III, intitulat „Proceduri și salvări pentru statul executant” este recunoscut că *„autoritatea executantă*

va recunoaște un Mandat European de Investigare ... fără ca nicio viitoare formalitate să nu fie solicitată și va lua măsurile necesare pentru executarea lui în același fel și sub aceleași modalități, așa cum măsurile investigative sunt solicitate și ordonate de către o altă autoritate din statul executant ...”. Aceasta înseamnă că definiția clarifică care este legislația aplicabilă.

Concluzii

Conform Programului de la Stockholm, intitulat “*O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora*”, statele membre ale Uniunii Europene trebuie să formeze un spațiu comun unic, în care drepturile și libertățile fundamentale sunt protejate, iar viața privată a cetățenilor este garantată dincolo de frontierele naționale, inclusiv în ceea ce privește protejarea datelor cu caracter personal [Nelu Niță, 2013, p. 91]. În acest sens, considerăm că concluziile Consiliului Uniunii Europene de la Tampere din anul 1999 au însemnat un puternic mesaj politic, de reafirmare a dorinței Uniunii Europene în oprirea dificultăților cu acuzarea tuturor formelor de criminalitate transnațională existente la nivel European, pe când libertatea și drepturile indivizilor sunt, de asemenea, protejate din punct de vedere economic.

Încă de la președinția belgiană a Uniunii Europene, în a doua jumătate a anului 2001, atenția factorilor de decizie a fost focalizată asupra eforturilor comune de viitor, de abordare a provocărilor criminalității transnaționale [Antonio Vitorino, 2002, p. 15], atât în Europa, cât și în întreaga lume. La acel moment, s-a discutat despre beneficiul globalizării într-o lume cu frontiere libere în creștere, în contradicție cu alte interese privind spălarea de bani, și în „*străbaterea mediului electronic al rețelei de computere cu ajutorul tehnologiilor sofisticate*” [Antonio Vitorino, 2002, p. 15]. Stabilirea un spațiu de justiție pentru europeni, este, de asemenea, una dintre prioritățile oficialilor Uniunii Europene, întruniți cu ocazia Consiliului European de la Tampere.

În principiu, această chestiune s-a focalizat asupra celor patru principii conducând către un spațiu de libertate, securitate și justiție.

În primul rând, grija pentru *protecția persoanelor* a fost unul dintre principiile care iau în considerare întărirea acestui scop. Cel mai mare avantaj al acestei ținte este acela că a căutat o cale, în care *drepturile cetățenilor să fie protejate* printr-un set comun de valori și instituții juridice, indiferent în ce jurisdicție este audiata cauza lor.

În al doilea rând, o altă chestiune se referă la crearea *unui spațiu comun de justiție*, în care comportamentul criminal, ce nu corespunde cu valorile protejate de către Uniunea Europeană, va fi sancționat de legea penală în vigoare în cadrul Uniunii Europene.

În al treilea rând, reglementările Consiliului de la Tampere au prevăzut că *stabilirea definițiilor, a incriminărilor și a sancțiunilor comune* vor fi luate în considerare pentru un număr limitat în domeniul special al criminalității transnaționale [Antonio Vitorino, 2002, p. 16].

Referințe

1. Jose Manuel Barroso, “*EU Stockholm Program Surveillance State-in-Waiting*” disponibil on-line la: <http://www.thetrumpet.com/article/6262.4719.0.0/britain/eu-stockholm-program-surveillance-state-in-waiting>;
2. Tony Bunyar, 2009, “*European Civil Liberties Network*”, 10 iunie 2009;
3. Decizia-Cadru a Consiliului UE 2008/978/JHA din 18 decembrie 2009 privind Mandatul European de Arestare;
4. ECLN disponibil on-line la: www.ecln.org/ECLN-statement-on-Stockholm-Programme-April-2009-en.pdf;

5. Nelu Niță, 2013, „*Managementul excelenței în instituțiile de ordine și siguranță publică*”, Editura Tehnopress, Iași;
6. Debbie Sayers, 2001, “*The European Investigation Order. Traveling without a “roadmap”*” în CEPS Liberty and Security in Europe;
7. Consiliul UE de la Tampere din 1999 și Programul Haga: *Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*, Jurnalul Oficial C 53/I/2005;
8. Antonio Vitorino, 2002, “*Strategies of the EU and the US in Combating Transnational Organized Crime*”, în vol. “*Strategies of the EU and the US in Combating Transnational Organized crime*”, editat de Brice De Ruyver, Gert Vermeulen, Tom Vander Beken, Antwerp-Apeldoorn, Maklu;
9. Bruno Waterfield, “*EU security proposal are dangerously authoritarian*” în The Telegraph, disponibil on-line la <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/5496912/EU-security-proposals-are-dangerously-authoritarian.html>;
10. Ed West, 2009, *The Telegraph*, disponibil on-line la: [telegraph.co.uk/news/edwest/10091857/libertys_civil_libertarians_are_utterly_borker](http://www.telegraph.co.uk/news/edwest/10091857/libertys_civil_libertarians_are_utterly_borker);