



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 29 aprilie 2021¹

Cauza C-852/19

**Spetsializirana prokuratura
împotriva lui
Ivan Gavanozov**

[cerere de decizie preliminară formulată de Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunalul Penal Specializat, Bulgaria)]

„Trimitere preliminară – Cooperare judiciară în materie penală – Directiva 2014/41/UE – Ordin european de anchetă – Percheziția la domiciliul sau în spațiile comerciale ale unei persoane și ridicarea anumitor obiecte – Audierea persoanei în cauză în calitate de martor – Lipsa unor căi de atac în statul membru emitent – Cooperare loială – Încredere reciprocă”

I. Introducere

1. Domnul Ivan Gavanozov face obiectul unei proceduri penale în Bulgaria pentru săvârșirea de infracțiuni în materia taxei pe valoarea adăugată (TVA). Aceste infracțiuni par să fi implicat participarea unor societăți-fantomă, printre care o societate cu sediul în Republica Cehă și reprezentantul acesteia, care este la ora actuală martor în procedura penală.
2. Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunalul Penal Specializat, Bulgaria), instanța de trimitere în cauza principală, a dispus efectuarea unei percheziții în spațiile comerciale ale societății cehe, efectuarea unei percheziții la domiciliul martorului, ridicarea anumitor documente, în cazul în care acestea sunt găsite, precum și audierea martorului prin videoconferință. Întrucât aceste probe trebuie obținute în Republica Cehă, instanța de trimitere consideră necesară emiterea unui ordin european de anchetă (OEA).
3. Legislația bulgară nu prevede însă o cale de atac nici împotriva măsurii interne de investigare și nici împotriva unui ordin european de anchetă emis în temeiul acesteia. Din moment ce ordinea juridică națională nu prevede nicio cale de atac efectivă pentru a contesta legalitatea perchezițiilor și a ridicării de obiecte, respectivul stat membru a fost condamnat în mai multe rânduri pentru încălcarea standardelor minime prevăzute la articolul 13 din Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”) de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”). În acest context, absența *oricărei*

¹ Limba originală: engleza.

căi de atac în statul membru *emitent* este compatibilă cu Directiva 2014/41/UE privind ordinul european de anchetă în materie penală² și cu Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)?

II. Cadrul juridic

A. *Dreptul Uniunii*

4. Considerentul (22) al Directivei 2014/41 are următorul cuprins: „Căile de atac disponibile împotriva unui ordin european de anchetă ar trebui să fie cel puțin echivalente celor disponibile într-o cauză internă împotriva măsurii de investigare respective. În conformitate cu dreptul lor intern, statele membre ar trebui să asigure aplicabilitatea acestor căi de atac, inclusiv prin informarea oricărei părți interesate, în timp util, cu privire la posibilitățile de a recurge la căile de atac respective. [...]”

5. Articolul 1 alineatul (4) din Directiva 2014/41 prevede:

„Prezenta directivă nu are ca efect modificarea obligației de respectare a drepturilor fundamentale și a principiilor juridice astfel cum sunt consacrate la articolul 6 din TUE, inclusiv dreptul la apărare al persoanelor care fac obiectul unor proceduri penale, și nu aduce atingere obligațiilor care revin autorităților judiciare în această privință.”

6. Articolul 11 enumeră motivele de nerecunoaștere sau de neexecutare. Alineatul (1) litera (f) al acestui articol prevede că recunoașterea sau executarea unui ordin european de anchetă poate fi refuzată în cazul în care „există motive temeinice pentru a considera că executarea unei măsuri de investigare indicate în ordinul european de anchetă ar fi incompatibilă cu obligațiile statului executant în conformitate cu articolul 6 din TUE și [cu carta]”.

7. Articolul 14 din aceeași directivă, care figurează în capitolul III, intitulat „Proceduri și garanții pentru statul executant”, este intitulat „Căi de atac”. Acesta este formulat după cum urmează:

„(1) Statele membre se asigură că măsurilor de investigare indicate în ordinul european de anchetă le sunt aplicabile căile de atac echivalente celor disponibile într-o cauză internă similară.

(2) Motivele de fond pentru emiterea ordinului european de anchetă pot fi contestate numai printr-o acțiune inițiată în statul emitent, fără a aduce atingere garanțiilor privind drepturile fundamentale din statul executant.

(3) În cazul în care nu ar aduce atingere nevoii de asigurare a confidențialității unei anchete în temeiul articolului 19 alineatul (1), autoritatea emitentă și autoritatea executantă iau măsurile adecvate pentru a asigura faptul că sunt furnizate informații cu privire la posibilitățile în temeiul dreptului național de a recurge la căile de atac din momentul în care acestea devin aplicabile și în timp util, pentru a asigura posibilitatea exercitării efective a acestora.

(4) Statele membre se asigură că termenele de exercitare a dreptului de a recurge la o cale de atac sunt identice cu cele prevăzute în cauze interne similare și că se aplică astfel încât să garanteze

² Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 (JO 2014, L 130, p. 1, rectificare în JO 2021, L 57, p. 93).

părților interesate posibilitatea de a exercita în mod efectiv dreptul de a recurge la aceste căi de atac.

(5) Autoritatea emitentă și autoritatea executantă se informează reciproc cu privire la căile de atac împotriva emiterii, recunoașterii ori executării unui ordin european de anchetă.

(6) Introducerea unei căi de atac în justiție nu suspendă executarea măsurii de investigare, cu excepția cazului în care acest lucru este prevăzut în cauze interne similare.

(7) Statul emitent ia în considerare admiterea căii de atac împotriva recunoașterii sau executării unui ordin european de anchetă în conformitate cu propriul său drept intern. Fără a aduce atingere normelor procedurale interne, statele membre asigură faptul că, în procedurile penale din statul emitent, se respectă dreptul la apărare și echitatea procedurilor în cadrul evaluării probelor obținute prin intermediul ordinului european de anchetă.”

B. Dreptul bulgar

8. Articolul 6 alineatul (1) din Zakon za Evropeyskata zapoved za razsledvane (Legea privind ordinul european de anchetă, denumită în continuare „ZEZR”) (DV nr. 16 din 20.2.2018) stabilește „condițiile pentru emiterea ordinului european de anchetă”:

„Autoritatea competentă potrivit articolului 5 alineatul (1) emite, după examinarea cauzei, un ordin european de anchetă, dacă sunt îndeplinite următoarele condiții:

1. Emiterea ordinului european de anchetă este necesară și proporțională ținând seama de scopul procedurii penale; la emiterea ordinului vor fi avute în vedere drepturile suspectului sau inculpatului.

2. Măsurile de investigare și celelalte măsuri procesuale care fac obiectul ordinului european de anchetă pot fi executate în acest caz în aceleași condiții în conformitate cu dreptul bulgar.”

9. ZEZR nu cuprinde dispoziții care să prevadă posibilitatea contestării emiterii unui ordin european de anchetă.

10. Articolul 161 alineatul (3) din Nakazatelno-protsesualen kodeks (Codul de procedură penală, denumit în continuare „NPK”) (DV nr. 86/05, versiunea aplicabilă la momentul deciziei de trimitere în DV nr. 83/19) prevede că, „în cadrul procesului, percheziția și ridicarea de obiecte sunt executate la ordinul instanței sesizate cu soluționarea cauzei”.

11. Articolul 341 alineatul (3) din NPK exclude posibilitatea de a formula o cale de atac împotriva altor acte cu excepția celor enumerate în mod expres. Astfel, NPK nu permite atacarea deciziilor prin care se dispune audierea martorilor, percheziția sau ridicarea de obiecte de la domiciliu sau de la sediul comercial.

12. Instanța de trimitere precizează, în plus, că persoana vizată de măsura percheziției și a ridicării de obiecte sau de măsura audierii martorului nu poate contesta această decizie întrucât nu are calitate procesuală. Aceasta face trimitere la articolul 318 alineatul (1) din NPK, potrivit căruia „procedura în fața instanței de apel se deschide prin contestația formulată de procuror sau prin

plângerea introdusă de părțile din proces”. Articolul 253 din NPK enumeră ca părți în proces: procurorul, inculpatul și apărătorul; acuzatorul privat și persoana vătămată; partea civilă și partea responsabilă civilmente.

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

13. Domnul Gavanozov a fost acuzat că este conducătorul unui grup infracțional al cărui scop l-a constituit evitarea stabilirii și plății datoriilor de TVA, de o amploare deosebit de mare. În acest context, o societate cehă ar fi emis patru facturi false, fără ca la baza acestora să fi existat livrări reale.

14. În faza de urmărire penală, nu au fost luate măsuri de investigare în vederea administrării probelor cu privire la societatea cehă sau la martor, care este reprezentantul acestei societăți. Cu toate acestea, s-a stabilit că domnul Gavanozov și martorul au comunicat între ei fie prin intermediul unui interpret, fie în limba engleză, deoarece niciunul dintre ei nu cunoștea limba maternă a celuilalt.

15. Cu toate că martorul a fost citat de două ori, acesta nu s-a prezentat, pretinzând că este împiedicat de angajamente anterioare. În schimb, acesta a dat o declarație în limba cehă potrivit căreia, în relațiile sale de afaceri cu domnul Gavanozov, a apelat la un interpret, din cauza barierei lingvistice. Martorul nu s-a prezentat la următoarea ședință de judecată și nu a indicat data la care s-ar putea prezenta.

16. Dosarul aflat pe rolul instanței de trimitere conține un contract de reprezentare exclusivă, redactat doar în limba bulgară, încheiat între domnul Gavanozov și societatea cehă (reprezentată de martor). Acest contract este semnat de martor și poartă ștampila societății cehe.

17. Instanța de trimitere a hotărât că era necesară administrarea de noi probe cu privire la relația reală dintre domnul Gavanozov și martorul în cauză. Din acest motiv, instanța de trimitere a dispus următoarele măsuri de investigare:

- în spațiile comerciale ale societății cehe să se desfășoare o percheziție, concomitent cu ridicarea unor bunuri, pentru a stabili dacă contractul de reprezentare exclusivă se regăsește printre documentele societății cehe și dacă au fost redactate documente în legătură cu îndeplinirea sa;
- la locuința martorului să se desfășoare o percheziție domiciliară, concomitent cu ridicarea unor bunuri, pentru a stabili dacă martorul păstrează în locuința sa documente care se referă la activitatea incriminată;
- martorul să fie audiat prin videoconferință, deoarece argumentul acestuia potrivit căruia este împiedicat de angajamente anterioare echivalează cu refuzul de a se prezenta în Bulgaria pentru a fi audiat.

18. Potrivit reglementării naționale, această decizie a instanței este definitivă și nu poate fi atacată nici de părțile la procedură și nici de persoanele interesate, adică nici de societatea cehă și nici de martor.

19. Având în vedere faptul că măsurile de investigare trebuie să fie desfășurate de autoritățile cehe, care sunt competente teritorial, instanța de trimitere consideră necesar să emită un ordin european de anchetă în scopul desfășurării unei operațiuni de percheziție și de ridicare de obiecte și înscrisuri în spațiile comerciale ale societății cehe și la domiciliul martorului, precum și în scopul audierii acestui martor. Cu toate acestea, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea reglementării naționale cu dreptul Uniunii din moment ce această reglementare nu prevede căi de atac împotriva emiterii unui ordin european de anchetă.

20. Acesta este contextul faptic și juridic în care Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunalul Penal Specializat) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări în vederea unei decizii preliminare:

„O reglementare națională care nu prevede nicio cale de atac împotriva emiterii unui ordin european de anchetă în vederea percheziției la domiciliu sau la sediul unei societăți, a ridicării anumitor bunuri și a audierii unui martor este compatibilă cu articolul 14 alineatele (1)-(4), cu articolul 1 alineatul (4) și cu considerentele (18) și (22) ale Directivei [2014/41], precum și cu articolele 47 și 7 din cartă coroborate cu articolele 13 și 8 [din CEDO]?

Poate fi emis în aceste împrejurări un ordin european de anchetă?”

21. Guvernele ceh, francez, italian și austriac, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

IV. Analiză

22. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom începe prin a preciza domeniul de aplicare al articolului 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41: este această dispoziție efectiv aplicabilă atât statelor membre executante, cât și statelor membre emitente (A)? În continuare, vom analiza natura căii de atac impuse de această dispoziție și de articolul 47 din cartă, ținând seama de standardele minime prevăzute în CEDO și în jurisprudența Curții EDO (B). După formularea acestor clarificări vom fi în măsură să ne aplecăm asupra întrebării esențiale adresate de instanța de trimitere în speță: care sunt consecințele pe care autoritatea emitentă trebuie să le deducă din faptul că dreptul său național nu respectă standardele minime prevăzute de CEDO, astfel cum au fost acestea stabilite anterior în mai multe rânduri în jurisprudența Curții EDO (C)?

23. S-ar putea adăuga că articolul 14 din Directiva 2014/41 a făcut deja obiectul cererii de decizie preliminară formulate de aceeași instanță de trimitere în cauza Gavanozov³. Cu toate acestea, în răspunsul său în acea speță, Curtea a decis să se concentreze asupra modului în care autoritatea emitentă ar trebui să completeze formularul ordinului european de anchetă. Spre deosebire de avocatul general⁴, Curtea nu a analizat ce implică cu exactitate articolul 14 din Directiva 2014/41.

A. Articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 se aplică statului emitent?

24. Subliniem că articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 nu conține prevederi cu privire la aspectul dacă obligația pe care o conține se adresează statului emitent sau statului executant. Acesta se referă la obligația care revine statelor membre de a se asigura că măsurilor de

³ Hotărârea din 24 octombrie 2019 (C-324/17, EU:C:2019:892).

⁴ Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:312).

investigare indicate în ordinul european de anchetă li se aplică căi de atac *echivalente* celor disponibile într-o cauză internă similară. Considerentul (22) al Directivei 2014/41, care privește căile de atac, este de asemenea formulat în termeni generali atunci când enunță că „căile de atac disponibile împotriva unui ordin european de anchetă ar trebui să fie cel puțin egale cu cele disponibile în cadrul unei proceduri naționale împotriva măsurii de investigare respective [...]”.

25. Articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 este similar alineatului (4) al aceluiași articol, vizează de asemenea „statele membre” și impune obligația de a prevedea termene echivalente și efective de introducere a căilor de atac. În același timp, alineatul (6) nu vizează niciun stat membru specific și pare de asemenea să aibă o aplicabilitate generală. Aceste alineate se disting astfel de celelalte alineate ale articolului 14, și anume alineatele (2), (3), (5) și (7), care privesc în mod explicit fie statul executant și statul emitent [alineatele (2), (3) și (5)], fie numai statul emitent [alineatul (7)].

26. Ținând seama de caracterul general al formulării articolului 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 și de utilizarea altor termeni mai preciși în cuprinsul acesteia, pot apărea îndoieli în ceea ce privește statul (executant și/sau emitent) căruia i se aplică această dispoziție. Aceste îndoieli pot fi de asemenea amplificate prin structura și prin logica Directivei 2014/41.

27. În primul rând, articolul 14 din Directiva 2014/41 figurează în capitolul III, intitulat „Proceduri și garanții pentru statul executant”. Cu toate acestea, dispozițiile Directivei 2014/41 care vizează în principal statul *emitent* se găsesc în capitolul II din aceasta, intitulat „Proceduri și garanții pentru statul emitent”. Care este logica introducerii unor obligații care revin statului membru emitent cu privire la căile de atac în secțiunea directivei care cuprinde dispoziții privind statul membru executant?

28. În al doilea rând, este destul de dificil să se explice ce anume ar implica pentru statul membru *emitent* obligația de *echivalență* a căilor de atac prevăzute. Astfel, măsurile de investigare care emană de la acest stat membru pot fi echivalente în mod implicit, din moment ce sunt de obicei emise în primul rând sub forma unui act juridic național. Sau se pornește de la ipoteza implicită că ar putea exista state membre care derogă în mod expres de la regimul național standard de căi de atac doar în împrejurările în care emit un ordin european de anchetă, cu scopul efectiv de a discrimina (și de a reduce nivelul protecției pe care o asigură cu privire la) măsurile de investigare care trebuie efectuate în alte state membre?

29. Este mai degrabă dificil să ne imaginăm un astfel de scenariu. În plus, în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2014/41, statul emitent poate emite un ordin european de anchetă numai în cazul în care „măsura sau măsurile de investigare indicate în ordinul european de anchetă ar putea fi dispuse în aceleași condiții într-o cauză internă similară”. Prin urmare, aceste măsuri sunt, în principiu, deja supuse unui sistem de căi de atac interne atunci când există astfel de căi de atac.

30. Astfel, în termeni logici și structurali, articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 ar avea un sens mai larg dacă s-ar aplica statelor membre executante. În sistemul de recunoaștere reciprocă, garanțiile referitoare la echivalență au de obicei tendința de a se aplica statelor membre executante mai degrabă decât statelor membre emitente. În ceea ce le privește pe acestea din urmă, cerința echivalenței pare a avea un caracter oarecum circular.

31. Totuși, toate părțile interesate din prezenta procedură par implicit să pornească de la premisa potrivit căreia articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 se aplică statelor membre care acționează *în ambele calități*: ca stat membru *executant* sau ca stat membru *emitent*. Pentru motivele care urmează, putem accepta și această premisă ca punct de plecare.

32. În primul rând și poate cel mai direct spus, este vorba despre chestiunea limbajului și a sintaxei: la prima vedere, este cât se poate de natural ca expresia „state membre”, fără nicio altă calificare, să fie interpretată ca incluzând atât statele membre executante, cât și pe cele emitente.

33. În plus, astfel cum s-a arătat la punctul 25 din prezentele concluzii, articolul 14 din Directiva 2014/41 vizează în mod specific statele membre *executante* sau *emitente* ori autoritățile *executante* și *emitente* în diversele sale alineate. De asemenea, prin analogie sistemică, Decizia-cadru privind executarea ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor⁵ și Decizia-cadru privind mandatul european de arestare⁶ fac trimitere în dispozițiile privind căile de atac cuprinse în fiecare dintre acestea la statele membre, înainte de a preciza în mod expres aspectele căilor de atac care trebuie să fie disponibile în statul emitent sau, respectiv, în statul executant. Un model similar a fost preluat de Regulamentul (UE) 2018/1805 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare⁷. Articolul 33 din acest regulament este intitulat „Căi de atac în *statul de executare* împotriva recunoașterii și executării unui ordin de indisponibilizare sau a unui ordin de confiscare”⁸. Aceeași abordare a fost urmată de predecesorul în drept al acestui regulament⁹.

34. Așadar, se pare că, atunci când a dorit, legiuitorul Uniunii a fost perfect capabil să fie clar și să se facă într-adevăr distincția specifică între statele membre emitente și cele executante. Faptul că la articolul 14 alineatul (1) [precum și la articolul 14 alineatul (4)] din Directiva 2014/41 legiuitorul Uniunii a ales să folosească noțiunea mai generală de „state membre” pare să denote intenția de a cuprinde atât statele emitente, *cât și* statele executante, în pofida titlului capitolului III¹⁰. Mai mult, atât timp cât acest capitol poate să conțină dispoziții care vizează în mod expres statul *emitent*, în pofida faptului că titlul său nu vizează decât statul *executant*, atunci același capitol poate în mod cert să conțină dispoziții relevante *atât* pentru statul emitent, *cât și* pentru statul executant, desemnate în ansamblu prin noțiunea „state membre”.

35. În al doilea rând, faptul că articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 se poate aplica și statului membru emitent poate fi de asemenea dedus din articolul 14 alineatul (2) din această directivă. Aceste două alineate creează o „împărțire a competențelor”. În timp ce articolul 14 alineatul (1) prevede o obligație generală de echivalență a căilor de atac, articolul 14 alineatul (2) rezervă statului *emitent* controlul motivelor *de fond* pentru emiterea unui ordin european de anchetă.

⁵ Articolul 11, intitulat „Căi de atac”, din Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor (JO 2003, L 196, p. 45, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 125).

⁶ Articolul 18, intitulat „Căi de atac”, din Decizia-cadru 2008/978/JAI a Consiliului din 18 decembrie 2008 privind mandatul european de obținere a probelor în scopul obținerii de obiecte, documente și date în vederea utilizării acestora în cadrul procedurilor în materie penală (JO 2008, L 350, p. 72).

⁷ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 (JO 2018, L 303, p. 1).

⁸ Sublinierea noastră.

⁹ Articolul 9 din Decizia-cadru 2006/783/JAI a Consiliului din 6 octombrie 2006 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce pentru hotărârile de confiscare (JO 2006, L 328, p. 59, Ediție specială, 19/vol. 9, p. 44).

¹⁰ S-ar putea adăuga că titlul este „Proceduri și garanții *pentru* statul executant”, iar nu „Proceduri și garanții *în* statul membru executant”. Desigur, este adevărat că un minim de protecție juridică *în* statul membru emitent constituie o formă de garanție *pentru* statul membru executant. Sublinierea noastră.

36. Faptul că numai statul membru emitent poate exercita controlul motivelor de fond este perfect logic. Cu toate acestea, în cazul în care articolul 14 alineatul (2) din Directiva 2014/41 ar fi interpretat ca o clauză de *excludere* a competenței (eliminând competența statului membru executant pentru controlul jurisdicțional al motivelor de fond), acest lucru nu ar implica și o premisă inițială potrivit căreia există și o anumită posibilitate de exercitare a controlului în statul membru emitent? În caz contrar, articolul 14 alineatul (2) din această directivă nu ar implica faptul că „numai statul membru emitent poate să prevadă un control al motivelor de fond ale unui ordin european de anchetă”, ci mai degrabă, în realitate, că „niciun organism nu poate prevedea un astfel de control” dacă un astfel de control nu există în statul emitent. Într-o situație precum cea din speță, articolul 14 alineatul (2) ar echivala cu o *trimitere* către nimic. Riscul prezentat de o astfel de interpretare poate conduce astfel la concluzia că domeniul de aplicare (mai restrâns) și intenția articolului 14 alineatul (2) pot implica efectiv că sfera de aplicare a articolului 14 alineatul (1) trebuie să fie mai largă și aplicabilă atât statului membru executant, cât și statului membru emitent.

37. În al treilea rând, aceeași concluzie este confirmată și de scopul general al Directivei 2014/41. După cum a constatat Curtea, această directivă urmărește, printr-un sistem simplificat și mai eficient bazat pe ordinul european de anchetă ca instrument unic, „să faciliteze și să accelereze cooperarea judiciară pentru a contribui la realizarea obiectivului atribuit Uniunii de a deveni un spațiu de libertate, securitate și justiție, întemeindu-se pe gradul de încredere ridicat care trebuie să existe între statele membre”¹¹. Acesta din urmă se bazează „pe prezumția relativă potrivit căreia celelalte state membre respectă dreptul Uniunii și în special drepturile fundamentale”¹². Atenția simultană acordată de Directiva 2014/41 eficienței cooperării judiciare și respectării drepturilor fundamentale este exprimată la articolul 1 alineatele (2) și (4). În timp ce articolul 1 alineatul (2) impune obligația de a executa un ordin european de anchetă, alineatul (4) al acestui articol amintește necesitatea de a respecta drepturile fundamentale.

38. Articolul 14 din Directiva 2014/41 contribuie de asemenea la acest echilibru, întemeindu-se pe soluțiile existente deja în statele membre respective în materia căilor de atac. Interpretarea acestei obligații de echivalență în sensul că se aplică atât statului executant, cât și statului emitent păstrează astfel, în cazul ambelor state, echilibrul menționat mai sus între eficiență și protecția drepturilor fundamentale. Soluția contrară care constă în aplicarea articolului 14 alineatul (1) doar în cazul statului executant ar lăsa statelor membre, cel puțin implicit, posibilitatea de a reduce protecția juridică împotriva unui ordin european de anchetă în raport cu o situație internă similară.

39. Desigur, astfel cum s-a arătat deja la punctele 28 și 29 din prezentele concluzii, nu rezultă de la bun început cum și de ce un stat membru emitent ar opera în mod deliberat o discriminare între măsurile de investigare pur naționale și aceleași măsuri dispuse sub forma unui ordin european de anchetă.

40. Cu toate acestea, o astfel de discriminare nu trebuie să rezulte în mod necesar dintr-o diferențiere *intenționată* din partea statului membru. Aceasta ar putea rezulta pur și simplu din norme procedurale diferite în dreptul național, mai ales dacă pentru emiterea unui ordin european de anchetă nu este necesară existența prealabilă a unui act juridic procedural național corespunzător. În acest mod, cerința echivalenței ar putea fi interpretată în sensul că împiedică acest stat să supună pe cale incidentală ordinele europene de anchetă unui sistem al căilor de atac mai puțin favorabil în raport cu aceleași măsuri de investigare executate pe teritoriul național, pur

¹¹ Hotărârea din 8 decembrie 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ordine de transfer falsificate) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punctul 39).

¹² *Ibidem*, punctul 40.

și simplu pentru faptul că acestea sunt supuse altor norme procedurale. În acest mod, scopul obligației echivalenței este de a împiedica statele membre să diminueze protecția juridică a persoanelor vizate de măsuri de investigare într-un ordin european de anchetă în raport cu cele vizate de măsuri de investigare pur interne¹³.

41. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 impune ca, atât în statele membre emitente, cât și în cele executante, căile de atac să respecte obligația de echivalență atunci când există astfel de căi de atac.

42. Deși niciuna dintre părțile interesate nu a ridicat această problemă specifică, considerăm că această concluzie prealabilă este semnificativă. Numai atunci când articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 se aplică și statului membru emitent, această problemă specifică a căilor de atac disponibile în acest stat intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, declanșând astfel totalitatea garanțiilor întemeiate pe aceasta, incluzând articolul 47 din cartă. În caz contrar, se poate considera că Directiva 2014/41 nu reglementează nicidecum căile de atac în statul membru emitent, astfel încât cartea nu ar fi aplicabilă nici acestei probleme specifice.

43. Cu toate acestea, concluzia potrivit căreia articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 se aplică căilor de atac în statul membru emitent oferă prea puține lămuriri cu privire la natura exactă a căilor de atac necesare. Astfel, problema se plasează în jurul căii de atac specifice impuse statelor membre emitente în temeiul articolului 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 coroborat cu dispozițiile cartei.

B. Ce este o cale de atac în sensul articolului 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41?

44. În ceea ce privește obligația impusă statelor membre în materie de căi de atac, trebuie să se constate că formularea articolului 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 este clară. El limitează această obligație la cerința *echivalenței*, astfel cum subliniază guvernele ceh, francez și austriac, precum și Comisia¹⁴.

1. Originea standardului: diversitatea și natura măsurilor de investigare

45. Cerința echivalenței apare ca o consecință a dificultății, recunoscută în lucrările pregătitoare, de a pune în aplicare o soluție mai detaliată care ar respecta diversitatea sistemelor căilor de atac existente la nivel național pentru diferitele măsuri de investigare pe care trebuia să le vizeze noua directivă. Expunerea de motive a acestei directive sublinia că există diferențe importante între sistemele naționale de strângere a probelor și insista asupra necesității de îmbunătățire a cooperării în acest domeniu, fără a afecta elemente fundamentale sau diferențe între sistemele naționale. Pentru acest motiv, nu era „necesar să se prevadă [...] un regim unic al căilor de atac [...]”¹⁵.

¹³ La fel ca Decizia-cadru privind mandatul european de arestare, care, la articolul 18 alineatul (2), consacrat căilor de atac, a impus în mod expres obligația de echivalență statului *emitent*. A se vedea nota de subsol 6 de mai sus.

¹⁴ A se vedea de asemenea Hotărârea din 8 decembrie 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ordine de transfer falsificate) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punctul 60).

¹⁵ Inițiativa Regatului Belgiei, Republicii Bulgaria, Republicii Estonia, Regatului Spaniei, Republicii Austria, Republicii Slovenia și Regatului Suediei pentru o directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind ordinul european de anchetă în materie penală – Expunere de motive (JO 2010, C 165, p. 22) (documentul Consiliului 9288/10 ADD 1 din 3 iunie 2010).

46. Într-adevăr, contrar predecesoarelor sale, care aveau un domeniu de aplicare mai restrâns¹⁶, Directiva 2014/41 se aplică, în principiu, oricărei măsuri de investigare¹⁷. Este posibil ca unele dintre aceste măsuri să aibă caracter coercitiv, iar altele nu. Este posibil ca unele să aibă caracter deschis, în timp ce altele pot fi măsuri care se desfășoară sub acoperire, prin definiție. Însăși Directiva 2014/41 ilustrează acest aspect prin lista mai multor măsuri de investigare, ale căror regimuri le reglementează mai detaliat¹⁸.

47. *Diversitatea* măsurilor de investigare și a regimurilor naționale de căi de atac explică de ce a ales legiuitorul să limiteze obligația de echivalență prevăzută la articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41, dar și să se îndepărteze în această privință de obligația (formulată în termeni generali) de a asigura căi de atac adoptată de predecesoarele Directivei 2014/41, al căror domeniu de aplicare era mai restrâns¹⁹. Suntem de acord, în această privință, cu guvernul ceh.

48. Cu toate acestea, varietatea măsurilor de investigare care intră sub incidența Directivei 2014/41 nu este singurul element care trebuie să determine natura obligației impuse de aceasta în ceea ce privește căile de atac. Un alt element relevant este *natura însăși* a măsurilor de investigare în cadrul procedurii penale avute în vedere în ansamblul său.

49. În această privință, situația unei persoane care face obiectul unei măsuri de investigare este destul de diferită de cea a destinatarului unei hotărâri judecătorești definitive. Dacă, în acest din urmă context, toate garanțiile procedurale trebuie să se aplice și să fie respectate în cursul întregului proces, aplicarea aceleiași norme procedurale măsurilor de investigare luate în considerare în mod izolat ar risca să împiedice valoarea practică a acestor măsuri sau, în orice caz, a multora dintre acestea. Astfel, a impune ca perchezițiile și măsurile de ridicare a anumitor obiecte sau monitorizarea continuă a operațiunilor bancare (sau a altor operațiuni) să fie aduse în prealabil mai întâi la cunoștința persoanelor interesate, acordând în același timp acestor persoane posibilitatea de a le contesta în justiție, ar submina de fapt utilitatea practică a unei astfel de măsuri de investigare.

2. Standarde minime în Directiva 2014/41

50. Ceea ce precedă nu înseamnă însă că emiterea și executarea unui ordin european de investigare nu se supun niciunei norme. Curtea a arătat deja, în Hotărârea Staatsanwaltschaft Wien, existența în Directiva 2014/41 a unui „cadru normativ care presupune un ansamblu de garanții, atât în stadiul emiterii sau al validării, cât și în cel al executării [ordinului european de anchetă], care urmărește să asigure protecția drepturilor fundamentale ale persoanei în cauză”²⁰.

¹⁶ A se vedea articolul 34 din Directiva 2014/41, care prevede că Directiva 2014/41 înlocuiește: prevederile corespunzătoare ale Convenției europene privind asistența judiciară reciprocă în materie penală a Consiliului Europei din 20 aprilie 1959, precum și cele două protocoale suplimentare aferente și acordurile bilaterale încheiate în temeiul articolului 26 din aceasta; Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen în materie penală între statele membre ale Uniunii Europene și protocolul la aceasta; Decizia-cadru 2003/577 și Decizia-cadru 2008/978. A se vedea notele de subsol 5 și 6 de mai sus.

¹⁷ Cu excepția echipelor comune de anchetă care continuă să fie reglementate prin Decizia-cadru 2002/465/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind echipele comune de anchetă (JO 2002, L 162, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 3, p. 249).

¹⁸ A se vedea capitolul IV din Directiva 2014/41, „Dispoziții specifice pentru anumite măsuri de investigare”, privind, de exemplu, transferul temporar al persoanelor private de libertate, audierea prin videoconferință sau conferință telefonică, obținerea de informații privind conturile bancare și alte conturi financiare sau privind operațiunile bancare și alte operațiuni financiare sau privind investigațiile sub acoperire. Capitolul V este consacrat interceptării telecomunicațiilor.

¹⁹ A se vedea notele de subsol 5 și 6 de mai sus.

²⁰ Hotărârea din 8 decembrie 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ordine de transfer falsificate) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punctul 69).

51. Astfel, după cum arată în mod întemeiat toate părțile interesate care au prezentat observații în cadrul prezentei proceduri, sistemul instituit de Directiva 2014/41 nu se poate aplica în detrimentul protecției drepturilor fundamentale care decurg din cartă și, în temeiul articolului 52 alineatul (3) din aceasta, al standardelor minime consacrate de CEDO și exprimate de Curtea EDO.

52. Respectarea strictă a acestor garanții este probabil mai importantă pentru un terț în cadrul procedurilor penale naționale. Este util să se țină cont de faptul că, spre deosebire de persoana acuzată sau urmărită, este puțin probabil ca acești terți să dispună de drepturi procedurale într-un stadiu ulterior sau să poată contesta, cel puțin indirect, legalitatea măsurilor de investigare solicitând, de exemplu, excluderea probelor obținute sau contestând hotărârea finală.

53. Astfel, standardele pe care trebuie să le îndeplinească emiterea unui ordin european de investigare (și garanțiile conținute în acesta) sunt duble: pe de o parte, cele furnizate de Directiva 2014/41 însăși și, pe de altă parte, respectarea riguroasă a drepturilor fundamentale la care se referă dispozițiile acestei directive fără însă a le preciza.

54. În cadrul primei categorii, articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2014/41 precizează că un ordin european de anchetă poate fi emis numai dacă este necesar și proporțional în scopul procedurilor și în cazul în care măsurile de investigare prevăzute de acesta ar fi putut fi dispuse în aceleași condiții în cadrul unei proceduri naționale similare. Această logică a intruziunii minime necesare se reflectă și în alte dispoziții din directivă, al căror numitor comun este reducerea la minimum sau blocarea completă a intruziunii pe care o poate determina o măsură de investigație specifică²¹.

55. În ceea ce privește a doua categorie, ordinele europene de anchetă sunt legate de respectarea drepturilor fundamentale la ambele capete: în statele membre emitente și în cele executante. Articolul 1 alineatul (4) din Directiva 2014/41 amintește mai întâi o obligație generală a statelor membre de a respecta drepturile fundamentale și principiile juridice consacrate de articolul 6 TUE. Această afirmație generală este precizată la articolul 11 alineatul (1) litera (f), care instituie *un motiv general și explicit* de refuz al recunoașterii și executării unui ordin european de anchetă în cazul în care „există motive temeinice pentru a considera că executarea unei măsuri de investigare indicate în ordinul european de anchetă ar fi incompatibilă cu obligațiile statului executant în conformitate cu articolul 6 din TUE și [cu cartă]”.

56. Cu toate acestea, atunci când este vorba despre căi de atac care permit contestarea ca atare a unui ordin european de anchetă, este corect să se admită concluzia că natura măsurii de investigare nu va fi adesea compatibilă cu posibilitatea de a contesta această măsură separat și *ex ante*, efectul contestării fiind amânarea sau excluderea totală a executării măsurii.

57. Cu alte cuvinte, a pretinde că trebuie să existe întotdeauna o cale de atac *ex ante*, sub forma unei acțiuni în justiție în fața unei instanțe prin care să se conteste legalitatea acestei măsuri, nu ar asigura echilibrul adecvat între protecția drepturilor fundamentale ale persoanelor vizate de investigație și eficacitatea necesară a măsurilor de investigare.

²¹ De exemplu, potrivit articolului 10 alineatul (3) din Directiva 2014/41, „[a]utoritatea executantă poate recurge, de asemenea, la o măsură de investigare, alta decât cea indicată în ordinul european de anchetă, atunci când măsura de investigare selectată de autoritatea executantă ar avea același rezultat ca măsura de investigare indicată în ordinul european de anchetă, prin mijloace mai puțin intruzive”. În plus, dispozițiile respective ale capitolului IV, care detaliază mai multe tipuri de măsuri de investigare, prevăd motive specifice de nerecunoaștere și de neexecutare care se adaugă listei generale prevăzute la articolul 11 din Directiva 2014/41.

58. Varietatea măsurilor menționate mai sus și caracterul lor general explică, așadar, în opinia noastră, motivul pentru care legiuitorul Uniunii a limitat obligația prevăzută la articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2014/41 la cerința echivalenței. Aceasta înseamnă că, în lipsa unor căi de atac, articolul 14 alineatul (1) din această directivă nu obligă statul membru să introducă vreo cale de atac. Astfel cum arată guvernele ceh și francez, această poziție pare să fi fost deja exprimată de Curte în Hotărârea Gavanozov, ținând seama de utilizarea repetată a expresiei „dacă este cazul” pentru a desemna existența unor căi de atac în statul emitent²².

59. Această declarație face totuși obiectul unui dezavantaj destul de important: în mod logic, echivalența nu este acceptabilă decât dacă situația din statul emitent, la care se referă cerința echivalenței, este ea însăși compatibilă cu standardele minime de protecție a drepturilor fundamentale, după cum impun cartă și CEDO. Astfel, în această privință, împărtășim opinia guvernelor francez și austriac, precum și a Comisiei, care arată că Directiva 2014/41 se întemeiază pe prezumția potrivit căreia statele membre respectă drepturile fundamentale. Cu alte cuvinte, echivalența este admisibilă doar *în măsura în care* nu este invocată pentru a valida o „încălcare echivalentă” a normelor minime ale CEDO.

3. Standardele minime de protecție a drepturilor fundamentale potrivit CEDO

60. În acest context, trebuie amintite pe scurt cerințele minime stabilite de Curtea EDO. Astfel, instanța de trimitere, precum și mai multe părți interesate invocă o jurisprudență a Curții EDO în care Republica Bulgaria a fost condamnată în mod repetat pentru încălcarea articolului 13 din CEDO ca urmare a inexistenței unor căi de atac împotriva măsurilor de percheziție și de ridicare de obiecte²³.

61. În ceea ce privește interpretarea dispozițiilor corespunzătoare ale cartei, articolul 52 alineatul (3) din aceasta impune ca CEDO să fie pragul sub care nu poate să fie redusă protecția prevăzută de cartă. Articolul 13 din CEDO corespunde, cel puțin în parte, articolului 47 primul paragraf din cartă. Cu toate acestea, articolul 47 impune o cale de atac în fața unei instanțe, ceea ce nu reprezintă neapărat o cerință a articolului 13 din CEDO²⁴.

62. Pentru a diminua îndoielile cu privire la ce anume impune articolul 47 din cartă în ceea ce privește căile de atac în fața unei instanțe împotriva măsurilor de investigare, trebuie amintite tocmai cerințele minime consacrate de jurisprudența Curții EDO.

63. Curtea EDO a precizat în repetate rânduri că noțiunea de „cale de atac efectivă” în sensul articolului 13 din CEDO presupune posibilitatea de a contesta atât *legalitatea* măsurilor de percheziție și de ridicare de obiecte, cât și modalitățile de *executare* a acestora.

²² Hotărârea din 24 octombrie 2019, Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892, punctele 25, 29, 30, 32, 33, 37 și 38 și dispozitivul hotărârii).

²³ Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Posevini împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, § 83-87. A se vedea și Curtea EDO, Hotărârea din 26 iulie 2007, Peev împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2007:0726JUD006420901, § 70, Hotărârea din 22 mai 2008, Ilya Stefanov împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2008:0522JUD006575501, § 59, Hotărârea din 15 octombrie 2013, Gutsanovi împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2013:1015JUD003452910, § 234 și 235, Hotărârea din 30 septembrie 2014, Prezhdarovi împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2014:0930JUD000842905, § 26-28, 30, 31 și 49-52, Hotărârea din 16 februarie 2016, Govedarski împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2016:0216JUD003495712, § 38-40 și 72-75, Hotărârea din 31 martie 2016, Stoyanov și alții împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2016:0331JUD005538810, § 152, precum și Hotărârea din 9 iunie 2016, Popovi împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2016:0609JUD003965111, § 122.

²⁴ Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 17).

64. Curtea EDO a statuat că noțiunea de „cale de atac efectivă” în sensul articolului 13 din CEDO nu presupune posibilitatea de a contesta emiterea mandatului anterior percheziției²⁵. Cu toate acestea, în cauza Posevini, Curtea EDO a adăugat că o acțiune disciplinară împotriva poliției pentru executarea măsurii percheziției și a ridicării de obiecte nu poate fi considerată o cale de atac în sensul articolului 13 din CEDO. Ceea ce prezintă importanță în cadrul aprecierii articolului 13 din CEDO este dacă persoana vizată de o măsură de percheziție și de ridicare de obiecte a avut acces la o procedură care să îi permită să conteste legalitatea acelei măsuri și să obțină o reparație corespunzătoare în cazul în care aceasta a fost dispusă sau executată ilegal²⁶. Curtea EDO a subliniat că trebuie deschisă posibilitatea „de a contesta o percheziție ca atare sau modul în care a fost dispusă sau autorizată aceasta”²⁷.

65. Cu alte cuvinte, pe de o parte, o cerere de declanșare a unei proceduri disciplinare împotriva poliției pentru modalitățile de executare „coercitive” nu este suficientă pentru a îndeplini cerința unei căi de atac în sensul articolului 13 din CEDO. În schimb, această dispoziție nu merge până la a impune o cale de atac împotriva ordonanței judecătorești prin care se dispun percheziția și ridicarea unor obiecte și înscrisuri, care ar trebui să fie disponibilă înainte de efectuarea măsurii de percheziție și de ridicare de obiecte. Curtea EDO nu impune ca acea cale de atac să permită persoanei interesate să împiedice efectuarea percheziției și a ridicării de obiecte, nici ca respectiva cale de atac să fie disponibilă într-un moment anume al procedurii privind percheziția și ridicarea de obiecte. Nu se impune nici ca respectiva cale de atac să fie disponibilă în cadrul procedurii penale la care se referă măsura de percheziție și de ridicare de obiecte.

66. Deducem următoarele concluzii din jurisprudența Curții EDO. În primul rând, trebuie să existe posibilitatea de a contesta legalitatea percheziției și a ridicării de obiecte *într-o anumită etapă*, dar nu neapărat (logic) înainte de executarea acestei măsuri. În al doilea rând, această reexaminare și inițierea sa trebuie să privească în mod clar *persoana interesată*. Ea nu poate depinde de inițiativa sau de marja de apreciere a unui terț, cum este cazul unei reexaminări interne în cadrul poliției. În al treilea rând, ambele aspecte ale percheziției și ridicării de obiecte trebuie să poată face obiectul unei reexaminări: nu numai excesele eventuale în executarea măsurii, ci și legalitatea de la bun început a actului prin care se ordonă respectiva măsură.

67. Pentru a da un exemplu simplu: o persoană ale cărei uși au fost sparte într-o dimineață de poliție trebuie să aibă posibilitatea de a iniția, în fața unui organ al statului membru, un control subsecvent care nu s-ar limita la verificarea aspectului dacă era efectiv necesar să se spargă în prealabil ușa sau să fie ruptă mâna persoanei despre care se pretinde că s-a opus percheziției (*modalitatea de executare* a măsurii), ci ar stabili de asemenea dacă această percheziție a fost dispusă, de fapt, în mod legal (*legalitatea* măsurii ca atare).

68. Aceasta reprezintă însăși natura dreptului astfel cum este el garantat de CEDO. În protecția potențială *a acestui drept*, articolul 47 din cartă garantează posibilitatea de a sesiza, la momentul potrivit, o instanță.

²⁵ Curtea EDO, Hotărârea din 22 mai 2008, Stefanov împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2008:0522JUD006575501, § 59.

²⁶ A se vedea Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Posevini împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, § 84. A se vedea Curtea EDO, Hotărârea din 16 februarie 2016, Govedarski împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2016:0216JUD003495712, § 94, în care s-a arătat că „aucune disposition du droit interne ne permettait [aux demandeurs] de contester la régularité et la nécessité d'une perquisition du domicile [...]”. În Hotărârea din 30 septembrie 2014, Prezhdarovi împotriva Bulgariei (CE:ECHR:2014:0930JUD000842905, § 50), Curtea EDO a arătat că lipsa unor norme clare privind întinderea controlului jurisdicțional este o problemă, la fel cum este lipsa unui control serios al legalității și al justificării percheziției și a ridicării de obiecte.

²⁷ A se vedea Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Posevini împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, § 85.

69. Cu toate acestea, faptul că trebuie să existe posibilitatea de a contesta constatările în fața unei instanțe independente în temeiul articolului 47 primul alineat din cartă nu modifică natura dreptului subiacent și nici nu împiedică posibila introducere prealabilă a unei acțiuni administrative sau obligația de a formula în prealabil o reclamație administrativă înainte de a aduce cauza în fața unei instanțe naționale²⁸.

4. Rezumat intermediar și problema reală

70. Văzut și înțeles în acest context, nu există nimic în jurisprudența Curții EDO care să poată împiedica executarea măsurilor de investigare în sensul Directivei 2014/41. Similar, nu există nicio problemă cu privire la aplicabilitatea potențială a articolului 47 din cartă, dacă este cazul, atât cu privire la modalitatea în care a fost executată o măsură de investigare în statul membru executant de către autoritățile acestuia, cât și cu privire la legalitatea ordinului în temeiul căruia un ordin european de anchetă a fost emis de autoritățile statului membru emitent. Astfel, repartizarea competențelor efectuată la articolul 14 alineatele (1) și (2) din Directiva 2014/41 pare să reflecte cu exactitate această abordare.

71. Toate aceste precizări privind domeniul de aplicare corespunzător al Directivei 2014/41, precum și jurisprudența Curții EDO și standardele minime cerute erau necesare pentru a putea încadra și, în cele din urmă, a face față adevăratei probleme ridicate în speță. Problema nu constă în mod necesar în compatibilitatea legislației naționale cu o anumită dispoziție a Directivei 2014/41. Problema reală este plasată cu un pas înainte, poziționată metaforic la porțile de intrare ale întregului sistem: poate un stat membru să emită ordine europene de anchetă, deși este în deplină cunoștință de cauză că aceste acte încalcă standardele minime ale CEDO și, prin urmare, și nivelul minim de protecție impus de dreptul Uniunii?

C. Un stat membru, cu încălcarea standardelor minime ale CEDO, nu poate emite ordine europene de anchetă care sunt în mod necesar obligate să sufere același tip de încălcare

72. Prin intermediul celei de a doua întrebări adresate în cadrul prezentei proceduri, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă poate emite un ordin european de anchetă pentru măsuri de percheziție și ridicare de obiecte, atât la sediile unei societăți comerciale, cât și la o locuință privată, precum și dacă poate audia un martor într-o situație în care persoanele vizate de aceste măsuri nu dispun de nicio cale de atac în temeiul reglementării naționale.

73. În opinia noastră, răspunsul este „nu, nu poate”. *Atât timp cât* statul membru emitent nu a asigurat respectarea standardelor minime impuse de CEDO și amintite în secțiunea precedentă din prezentele concluzii, autoritățile acestui stat sunt împiedicate să participe la sistemul instituit prin Directiva 2014/41.

74. Astfel cum s-a arătat în mod întemeiat, în special de către guvernele francez și austriac, precum și de către Comisie, participarea la sistemul de asistență judiciară și recunoașterea reciprocă stabilite prin Directiva 2014/41 presupun ca toți participanții să îndeplinească cerințele minime de protecție a drepturilor fundamentale.

²⁸ A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctele 116 și 117, precum și jurisprudența citată). A se vedea în mod implicit Hotărârea din 13 decembrie 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, punctele 39-41), precum și Hotărârea din 10 martie 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, punctele 45 și 46).

75. Desigur, particularitatea prezentei cauze constă în faptul că întrebările au fost adresate de o instanță a statului membru emitent în timp ce procedura este încă într-o fază „preliminară”. Instanța de trimitere are în vedere emiterea unui ordin european de anchetă, însă niciun act nu a trecut încă frontiera.

76. Jurisprudența Curții referitoare la problema recunoașterii reciproce în materie penală s-a confruntat în mod tipic cu probleme care provin de la autoritățile de *executare*, care ridică îndoieli cu privire la aspectul dacă dreptul Uniunii le permite să dea curs cererilor care provin de la autoritățile unui alt stat membru. Astfel, instrumentele care se întemeiază pe recunoașterea reciprocă au plasat în mod tradițional mecanismele care împiedică un act viciat să producă efectele juridice dorite în statul de executare. Prezenta cauză este un exemplu rar al exercitării autolimitării de către autoritatea emitentă din cauza îndoielilor cu privire la aspectul dacă aceasta chiar este în măsură să declanșeze un instrument specific de recunoaștere reciprocă.

77. Cu toate acestea, cu certitudine nu se poate deduce din cele de mai sus că dreptul Uniunii ignoră situația din statul membru emitent.

78. Pe plan practic, Directiva 2014/41 reglementează mai multe aspecte și impune mai multe cerințe statului membru emitent. Aceste cerințe sunt subliniate și de obligația generală de a respecta drepturile fundamentale impusă tuturor autorităților judiciare de articolul 1 alineatul (4) din această directivă.

79. Văzută totuși la nivel de principiu, problema devine limpede ca lumina zilei. Nu vedem cum ar putea exista orice „încredere reciprocă” în cadrul unui sistem în care statele membre emitente pot emite acte care, implicit și după cum s-a stabilit anterior, încalcă standardele minime la care aderă întregul sistemul, și totuși, în pofida acestui fapt, se admite în mod conștient ca astfel de acte să intre în sistem.

80. Astfel, nu credem că este necesar să se repete jurisprudența bogată în materie, subliniind importanța încrederii reciproce pentru recunoașterea reciprocă și pentru funcționarea a numeroase mecanisme de cooperare judiciară în materie penală în cadrul Uniunii Europene²⁹. În mod concret, cerința încrederii reciproce sau mai degrabă, în mod realist, interzicerea neîncrederii presupune ca autoritățile statului membru de executare să *prezume* respectarea normelor și a drepturilor fundamentale în statul membru emitent și, prin urmare, să *nu verifice* decât în circumstanțe excepționale dacă actul adoptat în statul membru emitent respectă drepturile fundamentale³⁰.

81. Curtea a subliniat de asemenea că „statele membre sunt obligate, în special în temeiul principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf TUE, să asigure pe teritoriul lor aplicarea și respectarea dreptului Uniunii și să ia, în acest scop, orice măsură utilă, generală sau specială, pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor [Uniunii] [...]”³¹.

²⁹ A se vedea, de exemplu și recent, Hotărârea din 8 decembrie 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Falsificarea ordinelor de transfer) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punctul 40), sau Hotărârea din 10 martie 2021, PI (C-648/20 PPU, EU:C:2021:187, punctul 35 și jurisprudența citată).

³⁰ A se vedea de exemplu Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctul 192). A se vedea de asemenea Hotărârea din 6 martie 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punctul 34 și jurisprudența citată).

³¹ Hotărârea din 6 martie 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punctul 34 și jurisprudența citată).

82. În acest context, un stat membru care se prevalează de sistem și este conștient că actele pe care le emite sunt în realitate deja incompatibile cu garanțiile minime necesare privind drepturile fundamentale nu acționează, în opinia noastră, în spiritul cooperării loiale. Asemenea acte nu ar putea genera nicio încredere reciprocă. Astfel de acte sunt de fapt în antiteză cu încrederea reciprocă, obligând orice alt actor și în special statul membru de executare să adopte ca poziție implicită *neîncrederea reciprocă*. Cum s-ar putea crea orice fel de încredere reciprocă într-un sistem în care unii dintre actori sunt autorizați cu bună știință să ignore normele?

83. Desigur, Directiva 2014/41 cuprinde mai multe garanții care asigură respectarea drepturilor fundamentale cu privire la recunoașterea și executarea măsurilor de investigare în statul membru executant³². Această listă cuprinde motivul de refuz în temeiul articolului 11 alineatul (1) litera (f) din Directiva 2014/41, ceea ce poate conduce la un refuz pentru nerespectarea drepturilor fundamentale.

84. Totuși, în mod cert aceasta nu înseamnă că întreaga responsabilitate poate fi transferată către statul membru de executare. Din nou, cooperarea loială (și încrederea reciprocă) sunt interrelaționale. Ele cuprind, prin definiție, toate părțile la tranzacție. Curtea a subliniat această idee, statuând că respectarea drepturilor fundamentale este o *obligatie partajată*, care revine atât statelor membre emitente, cât și celor executante. Obligația inițială de a asigura respectarea drepturilor fundamentale este plasată ferm în sarcina statului membru emitent³³. Dacă s-ar permite ca ordinele europene de anchetă incompatibile de la început să intre în sistem, întreaga responsabilitate pentru protecția drepturilor fundamentale ar fi transferată autorităților executante³⁴, acestea putând să o exercite în unele cazuri ori să o ignore liniștite în altele.

85. În opinia noastră, un astfel de joc de „ruletă rusească” cu drepturi individuale ar fi, pe plan conceptual, total incompatibil cu abordarea specifică sistemului de recunoaștere reciprocă. Autoritatea emitentă ar fi conștientă de faptul că ordinul european de anchetă emis este contrar drepturilor fundamentale, dar ar lăsa pur și simplu în seama autorității executante sarcina de a vedea dacă aceste drepturi vor fi respectate, cu consecința protecției mai degrabă selective a drepturilor fundamentale ale particularilor implicați în proces³⁵.

86. În plus, o asemenea ruletă rusească nu numai că pasează statului membru executant responsabilitatea depistării neîndeplinirii obligațiilor, ci face statul membru executant potențial complice la aceste încălcări, în cazul în care nu reușește să le depisteze și să le prevină. În acest mod, statele membre implicate ar risca să nu respecte cerințele impuse de Curtea EDO în cauza Avotiņš³⁶, angajându-și astfel răspunderea în temeiul dreptului internațional³⁷.

³² Evidențiate mai sus la punctele 53 și 54 din prezentele concluzii.

³³ A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 ianuarie 2018, Piotrowski (C-367/16, EU:C:2018:27, punctul 50 și jurisprudența citată), care confirmă, în contextul mandatului european de arestare, *responsabilitatea principală a statului membru emitent* pentru a asigura respectarea drepturilor fundamentale.

³⁴ Suntem de acord în această privință cu Concluziile domnului avocat general Bot prezentate în cauza Gavanozov că o astfel de soluție sfidează nu numai concepția generală a Directivei 2014/41, ci și noțiunea de încredere reciprocă (C-324/17, EU:C:2019:312, punctele 84-87).

³⁵ Toate acestea ne pot duce cu gândul la un producător de automobile ipotetic care pune în circulație vehicule deși este conștient de faptul că toate sunt afectate de o defecțiune tehnică, însă se bazează pe convingerea că poliția nu efectuează frecvent controale și speră că defecțiunea tehnică nu va cauza multe accidente de circulație în care pasagerii sau alte persoane să sufere vătămări corporale sau pagube.

³⁶ Curtea EDO, Hotărârea din 23 mai 2016, Avotiņš împotriva Letoniei, CE:ECHR:2016:0523JUD001750207, § 116.

³⁷ A se vedea recent Curtea EDO, Hotărârea din 25 martie 2021, Bivolaru și Moldovan împotriva Franței, CE:ECHR:2021:0325JUD004032416.

87. Astfel, hotărârea pronunțată în cauza Avotiņš, precum și jurisprudența Curții referitoare la nerecunoașterea sau la neexecutarea unui act al unui stat membru emitent în statul membru de executare³⁸ privesc nerespectări sistemice sau deficiențe sistemice în statul membru emitent care pot avea anumite consecințe în statul membru de executare.

88. Cu toate acestea sau cu atât mai mult, nu vedem de ce, în cazul în care sunt prevăzute aceste consecințe pentru deficiențele macro (sistemice), și anume atunci când sistemul devine disfuncțional în ansamblu³⁹, precum și în ceea ce privește ceea ce se poate califica drept deficiențe sectoriale⁴⁰, situația nu ar trebui să fie aceeași în ceea ce privește ceea ce s-ar putea numi simple microdeficiențe, cu alte cuvinte deficiențe constatate numai în ceea ce privește aspecte procedurale specifice.

89. În plus, în cazul în care abordarea este aceea că, de la un moment dat, statul membru de executare nu mai este obligat să recunoască sau să execute acte care provin din anumite state membre emitente⁴¹, nu este oare inherent acestei afirmații ca și statul membru emitent, atunci când știe că se află în situație de neconformitate, să fie împiedicat să recurgă la un sistem de cooperare judiciară ale cărui condiții de intrare nu le mai îndeplinește?

90. Într-un fel, o asemenea concluzie este nu numai inherentă abordării sistemului, ci și mult mai *proporțională*. În loc să împovăreze întregul sistem de cooperare judiciară (și toți actorii individuali din statele membre) cu sarcina de a examina în fiecare caz, încă o dată și încă o dată, dacă au existat sau nu motive de refuz al recunoașterii și executării unui ordin european de anchetă, nu este mai rezonabil să se suspende temporar sursa cunoscută și recunoscută ca fiind problematică, astfel încât aceasta să asigure mai întâi respectarea normelor minime înainte de a fi readmisă? O astfel de soluție pare cu atât mai justificată cu cât, spre deosebire de situația în care trebuie demonstrată eventuala deficiență sistemică pentru a stabili existența unei amenințări la adresa situației individuale a persoanei în cauză⁴², în cazul unei reglementări deficitare la nivel sectorial cu privire la o singură problemă, trebuie să se constate că nu este posibilă emiterea vreunui act conform. Toate actele emise vor fi, în mod implicit, afectate de faptul că legislația în temeiul căreia sunt adoptate era ea însăși incompatibilă.

91. Pe scurt, cel care dorește să utilizeze sistemul de asistență judiciară și de recunoaștere reciprocă prevăzut de Directiva 2014/41 sau orice alt instrument de cooperare judiciară și de recunoaștere reciprocă în materie trebuie să vină, metaforic vorbind, cu mâinile curate sau, mai degrabă, nu poate veni fiind conștient de faptul că are mâinile murdare. Nerespectarea acestei

³⁸ Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865), Hotărârea din 5 aprilie 2016, Aranyosi și Căldăraru (C-404/15 și C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), și Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

³⁹ Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctele 58-62).

⁴⁰ În care cele afirmate reprezintă o nerespectare în raport cu anumite domenii în cauză, cum ar fi condițiile aplicabile solicitanților de protecție internațională – Hotărârea din 21 decembrie 2011, N.S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctele 89, 90, 94 și 106), sau condițiile de încarcerare – Hotărârea din 5 aprilie 2016, Aranyosi și Căldăraru (C-404/15 și C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punctele 89-94), fără a se sugera în niciunul dintre scenarii că întregul sistem judiciar al unui stat membru anume ar fi fost afectat de aceste neajunsuri.

⁴¹ Cel mai recent reamintită de Curte în Hotărârea din 17 decembrie 2020, Openbaar Ministerie (Independența autorității judiciare emitente) (C-354/20 PPU și C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), și reținută ulterior de Rechtbank Amsterdam (Tribunalul din Amsterdam) în Hotărârea din 10 februarie 2021, cauza RK 20/771, 13/751021-20, NL:RBAMS:2021:420.

⁴² Necesară în cadrul „testului cu două etape” care impune atât considerații structurale (sistemice și generalizate), cât și considerații individuale referitoare la cazul individual – Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctele 61 și 68), astfel cum a fost confirmată prin Hotărârea din 17 decembrie 2020, Openbaar Ministerie (Independența autorității judiciare emitente) (C-354/20 PPU și C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punctele 54 și 55).

norme de igienă de bază, care a fost recunoscută în mod repetat și evidențiată sistematic, poate conduce, desigur, la situația în care acestei persoane i se cere să părăsească încăperea și să revină numai după ce a găsit săpun și a parcurs procedurile necesare.

92. În contextul specific al prezentei cauze, așa cum a fost descris mai sus, în Hotărârea Posevini⁴³ și în hotărâri anterioare, Curtea EDO a constatat încălcarea de către Republica Bulgaria a obligației de a prevedea o cale de atac efectivă în sensul articolului 13 din CEDO, ca urmare a lipsei unei proceduri care să permită contestarea legalității măsurii percheziției și a ridicării de obiecte sau obținerea unor remedii adecvate⁴⁴. Astfel cum reiese din aceste hotărâri, guvernul bulgar a recunoscut de fapt această omisiune și s-a angajat față de Comitetul de Miniștri să remedieze situația⁴⁵, dar fără rezultate până în prezent, după cum se subliniază de asemenea în cererea de decizie preliminară formulată în prezenta cauză.

93. Pe scurt, atât timp cât această omisiune legislativă națională nu este remediată, este, desigur, interzis autorităților statului membru dat să emită un ordin european de anchetă care conduce în mod automat și inevitabil la aceeași încălcare a drepturilor fundamentale precum cea deja evidențiată de Curtea EDO.

94. Subliniem că nicio problemă similară nu a fost identificată în ceea ce privește o decizie prin care se dispune audierea unui martor. În această privință, împărtășim opinia guvernelor francez și austriac potrivit căreia, în esență, audierea unui martor nu este, în sine, susceptibilă să conducă la o ingerință în libertățile fundamentale ale unei persoane la fel de gravă ca cea asociată unei măsuri de percheziție și de ridicare de obiecte.

95. În plus, articolul 24 din Directiva 2014/41 cuprinde prevederi destul de detaliate cu privire la audierea unui martor prin videoconferință sau alte mijloace audiovizuale. Alternativ, articolul 25 din această directivă se referă la audierea unui martor prin teleconferință. Aceste dispoziții conțin garanții specifice, inclusiv un motiv de nerecunoaștere sau de neexecutare prevăzut la articolul 24 alineatul (2) din această directivă, obligația autorității executante de a aplica „principiile fundamentale ale dreptului statului executant” în temeiul articolului 24 alineatul (5) litera (a) din această directivă și obligația de informare cu privire la drepturile procedurale, printre care figurează dreptul de a nu depune mărturie, în conformitate cu articolul 24 alineatul (5) litera (e) din directiva menționată.

96. Acestea fiind spuse, nu considerăm că limitarea soluției în această cauză la măsurile de percheziție și ridicare de obiecte este natură să conducă la o soluție sistemică pentru o listă potențial deschisă de încălcări ale drepturilor fundamentale. Diferite măsuri de investigare pot prezenta, astfel cum s-a arătat deja, grade și intensități diferite de intruziune. Din această perspectivă, pare dificil să se tragă o linie abstractă pentru a susține că o anumită măsură de investigare nu poate fi *niciodată* problematică.

97. În ceea ce privește audierea concretă a unui martor, deși poate fi calificată drept o ingerință mai degrabă „moderată” în sfera personală, nu se poate exclude posibilitatea ca audierea unui anumit martor într-o anumită situație să determine totuși o încălcare a unor drepturi individuale protejate, precum drepturile persoanelor vulnerabile a căror situație specială nu ar fi fost luată în considerare în mod corespunzător cu ocazia adoptării unui ordin european de anchetă prin care se

⁴³ Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Posevini împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2017:0119JUD006363814.

⁴⁴ A se vedea mai sus nota de subsol 23.

⁴⁵ A se vedea Curtea EDO, Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Posevini împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, § 47.

dispune o astfel de audiere. În cazul apariției unei astfel de situații, persoana afectată trebuie de asemenea să aibă acces la căi de atac care să permită controlul legalității unei astfel de măsuri și să obțină remedii adecvate.

98. Pe scurt, revine autorităților emitente sarcina de a se asigura că propriile acte nu sunt afectate de nelegalitate din cauza nerespectării standardelor minime prevăzute de CEDO atunci când aceste acte intră în sistemul Directivei 2014/41.

V. Concluzie

99. Propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunalul Penal Specializat, Bulgaria) după cum urmează:

Articolul 14 alineatul (1) și articolul 1 alineatul (4) din Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală, interpretate în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și articolul 4 alineatul (3) TUE se opun situației în care reglementarea națională nu prevede nicio cale de atac împotriva emiterii unui ordin european de anchetă dacă emiterea unui astfel de ordin produce în mod automat și inevitabil aceeași încălcare a standardelor minime garantate de Convenția europeană a drepturilor omului precum cea evidențiată deja de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Aceste dispoziții se opun de asemenea emiterii unui ordin european de anchetă în asemenea împrejurări.