



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA TAMARA CĂPETA
prezentate la 22 iunie 2023¹

Cauza C-281/22

**G.K.,
B.O.D. GmbH,
S.L.**

cu participarea:

Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt

[cerere de decizie preliminară formulată de Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena, Austria)]

„Trimitere preliminară – Cooperarea judiciară în materie penală – Parchetul European – Regulamentul (UE) 2017/1939 – Investiții transfrontaliere – Măsuri de investigare atribuite unui procuror delegat asistent – Autorizație judiciară prealabilă – Control jurisdicțional efectiv – Principiul recunoașterii reciproce – Drepturile fundamentale”

1. Parchetul European (denumit în continuare „EPPO”), care deține competențe de investigare și urmărire penală a infracțiunilor ce aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, și-a început activitatea la 1 iunie 2021. În speță, Curtea este invitată pentru prima dată să interpreteze instrumentul juridic prin care a fost înființată această instituție și care stabilește normele sale de funcționare, și anume Regulamentul EPPO².

2. Infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii implică adesea autori proveniți din mai multe state membre. Prin urmare, pentru a-și îndeplini misiunea, EPPO trebuie să fie în măsură să efectueze investigații transfrontaliere. La asemenea investigații participă procurorul european delegat care instrumentează cazul³, cel care efectuează investigația într-un stat membru, și un procuror european delegat asistent⁴ căruia îi este atribuită executarea măsurii de investigare în alt stat membru. Prezenta cauză impune Curții să clarifice anumite aspecte ale Regulamentului EPPO care privesc aceste investigații transfrontaliere.

3. Cele trei întrebări adresate de instanța de trimitere pot fi examinate împreună. În esență, această instanță solicită să se stabilească care este instanța națională (sau instanțele naționale) care trebuie să acorde autorizația judiciară pentru o măsură de investigare pe teritoriul unui alt stat membru decât cel în care se desfășoară investigația principală a EPPO. În cazul în care

¹ Limba originală: engleza.

² Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (JO 2017, L 283, p. 1) (denumit în continuare „Regulamentul EPPO”).

³ A se vedea articolul 2 punctul 5 din Regulamentul EPPO.

⁴ A se vedea articolul 2 punctul 6 din Regulamentul EPPO.

instanța din statul procurorului european delegat asistent este cea care trebuie sa acorde autorizația, care ar trebui sa fie întinderea acestui control jurisdicțional, iar o autorizație judiciară prealabilă într-un alt stat membru joacă un rol în acest proces?

4. Întrebarea nu este deloc una simplă. Participanii la prezenta cauză propun două interpretări ale articolelor 31 i 32 din Regulamentul EPPO care se exclud reciproc. Astfel cum vom demonstra, aceste două soluii contradictorii se întemeiază pe metodele standard de interpretare utilizate de Curte: prin interpretarea textului, a contextului, a obiectivelor i a genezei⁵ Regulamentului EPPO. Niciunul dintre rezultatele propuse nu este pe deplin justificat potrivit tuturor acestor tehnici de interpretare. Cu toate acestea, Curtea va trebui sa aleagă una dintre acestea.

I. Situaia de fapt, dreptul relevant i întrebările preliminare

5. EPPO, prin intermediul procurorului european delegat în Republica Federală Germania (München), efectuează urmărirea penală împotriva lui G.K., S.L. i B.O.D. GmbH (denumii în continuare „persoanele acuzate”). Acestea sunt suspectate ca au furnizat declaraii false cu scopul de a eluda reglementările vamale atunci cnd au importat biomotorină (originară din SUA) n Uniunea Europeană, ceea ce a generat o pierdere de venituri de aproximativ 1 295 000 de euro. Acest pretins prejudiciu constituie un interes financiar al Uniunii și, prin urmare, intră în competența EPPO⁶.

6. Cu toate ca investigația principală se desfoar în Germania, EPPO a considerat necesar sa colecteze probe în alte state membre. Prin urmare, s-a considerat necesară efectuarea unei investigații transfrontaliere în alte state membre, inclusiv în Austria. Mai precis, procurorul european delegat care instrumentează cazul a delegat percheziia i ridicarea de obiecte i înregistrari din proprietile deinute de persoanele acuzate în Austria.

7. n conformitate cu dreptul austriac, o astfel de măsură de investigare necesită o autorizație judiciară prealabilă. Prin urmare, procurorul european delegat asistent a solicitat i a obinut mandate judiciare pentru a efectua percheziia domiciliilor i sediilor comerciale ale persoanelor acuzate în vederea ridicării de înregistrari i echipamente informatice potenial incriminatoare.

8. Astfel cum s-a explicat în edin, instanțelor germane nici nu li s-a solicitat, iar acestea nici nu au ncuviinat un control jurisdicțional prealabil al măsurilor de percheziie i de ridicare de obiecte i înregistrari solicitate, chiar dacă acest lucru ar fi necesar într-o situație internă comparabilă. Acesta este rezultatul modului în care Germania a pus în aplicare articolul 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO. Potrivit acestei puneri în aplicare, nu este necesară acordarea unei autorizații judiciare pentru investigațiile transfrontaliere, în cazul în care măsura de investigare urmează sa fie efectuată într-un stat membru a cărui legislaie impune, de

⁵ A se vedea de exemplu următoarele explicaii recente cu privire la metoda de interpretare utilizată de Curte: „[...] potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie sa se in seama nu numai de formularea acesteia, ci i de contextul ei i de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție [...]”. A se vedea de exemplu Hotărârea din 2 februarie 2023, Towarzystwo Ubezpiecze Z (Contracte-tip de asigurare neltoare) (C-208/21, EU:C:2023:64, punctul 76 i jurisprudența citată). A se vedea, de asemenea, Hotărârea din 13 octombrie 2022, Perfumesco.pl (C-355/21, EU:C:2022:791, punctul 39). „Geneza unei dispoziții a dreptului Uniunii poate de asemenea sa ofere elemente relevante pentru interpretarea acesteia [...]”.

⁶ Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European i a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (JO 2017, L 198, p. 29) (denumită în continuare „Directiva PIF”) prevede un anumit nivel de armonizare a elementelor infracțiunilor financiare care aduc atingere intereselor Uniunii.

asemenea, autorizația judiciară prealabilă⁷. În acest caz, instanța din celălalt stat membru este competentă să autorizeze măsura de investigare. Prin urmare, procurorul european delegat care instrumentează cazul nu a solicitat o autorizație judiciară în Germania.

9. La 1 decembrie 2021, persoanele acuzate au formulat, în fața instanței de trimitere, Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena, Austria), căi de atac împotriva mandatelor de percheziție aprobate de patru instanțe austriece. Ele susțin că măsurile autorizate de percheziție și de ridicare de obiecte și înscrisuri nu erau nici necesare, nici proporționale.

10. Instanța de trimitere explică faptul că, în cursul litigiului principal, procurorul european delegat asistent austriac a susținut că Regulamentul EPPO a creat un nou tip de cadru juridic pentru măsurile de investigare transfrontaliere, potrivit căruia justificarea acestora trebuie să fie examinată numai în statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul. Instanța din statul membru al procurorului european delegat asistent nu poate aprecia validitatea pe fond a măsurii de investigare. Aceasta poate controla doar dacă măsura respectă cerințele formale și procedurale pentru executare. Prin urmare, procurorul european delegat asistent a considerat că trebuie respinsele căile de atac.

11. Astfel, instanța de trimitere se confruntă cu problema dacă instanțele din statul membru al procurorului european delegat asistent sunt autorizate să efectueze un control complet, așa cum ar face-o într-o situație pur internă, sau, în ceea ce privește investigațiile transfrontaliere ale EPPO, dacă controlul acestora ar trebui să se limiteze doar la chestiuni procedurale privind executarea unor astfel de măsuri de investigare. Ea consideră că răspunsul la această problemă depinde de interpretarea articolului 31 și a articolului 32 din Regulamentul EPPO.

12. Articolul 31 alineatele (1)-(3) din Regulamentul EPPO, intitulat „Investigații transfrontaliere”, prevede:

„(1) Procurorii europeni delegați acționează în strânsă cooperare acordându-și asistență reciprocă și consultându-se periodic în cazurile transfrontaliere. În cazul în care o măsură trebuie să fie luată într-un alt stat membru decât statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul, acest procuror european delegat decide cu privire la adoptarea măsurii necesare și o atribuie unui procuror european delegat situat în statul membru în care măsura trebuie să fie luată.

(2) Procurorul european delegat care instrumentează cazul poate atribui orice măsuri care îi sunt puse la dispoziție în conformitate cu articolul 30. Justificarea și adoptarea unor astfel de măsuri sunt reglementate de dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul. În cazul în care procurorul european delegat care instrumentează cazul atribuie o măsură de investigare unuia sau mai multor procurori europeni delegați din alt stat membru, acesta/aceasta informează în același timp procurorul european însărcinat cu supravegherea.

(3) În cazul în care este solicitată o autorizație judiciară pentru măsură în temeiul dreptului statului membru al procurorului european delegat asistent, procurorul european delegat asistent obține respectiva autorizație în conformitate cu dreptul statului membru respectiv.

⁷ Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (Legea federală privind punerea în aplicare a Regulamentului privind Parchetul European) din 10 iulie 2020 (BGBl. I S. p. 1648), articolul 3 alineatul (2).

În cazul în care se refuză autorizația judiciară pentru măsura atribuită, procurorul european delegat care instrumentează cazul retrage atribuirea.

Cu toate acestea, în cazul în care dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent nu impune o astfel de autorizație judiciară, dar dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul impune acest lucru, autorizația se obține de către acest din urmă procuror european delegat și se transmite împreună cu atribuirea.”

13. Articolul 32 din Regulamentul EPPO, intitulat „Executarea măsurilor atribuite”, prevede următoarele:

„Măsurile atribuite se efectuează în conformitate cu prezentul regulament și cu dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent. Formalitățile și procedurile indicate expres de procurorul european delegat care instrumentează cazul se îndeplinesc, cu excepția situației în care astfel de formalități și proceduri sunt contrare principiilor fundamentale ale dreptului statului membru al procurorului european delegat asistent.”

14. În aceste împrejurări, instanța de trimitere, Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena), a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Dreptul Uniunii și în special articolul 31 alineatul (3) primul paragraf și articolul 32 din [Regulamentul EPPO] trebuie să fie interpretat în sensul că atunci când, în cadrul investigațiilor transfrontaliere, o măsură care trebuie executată în statul membru al procurorului european delegat asistent necesită o autorizare judiciară, trebuie să se examineze toate elementele materiale, precum posibilitatea unei condamnări penale, suspiciunea de săvârșire a faptei, necesitatea și proporționalitatea măsurii?
- (2) În cadrul examinării, trebuie să se ia în considerare aspectul dacă admisibilitatea măsurii a fost deja examinată de o instanță în statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul, potrivit legislației acestui stat membru?
- (3) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, respectiv al unui răspuns afirmativ la a doua întrebare, în ce constă controlul jurisdicțional care trebuie efectuat în statul membru al procurorului european delegat asistent?”

15. Părțile din litigiul principal, guvernele austriac, german, francez, neerlandez și român, EPPO, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. La 27 februarie 2023 a avut loc o ședință la care toți participanții, cu excepția Franței, au prezentat observații orale.

II. Analiză

16. Pentru a asista Curtea în răspunsul la întrebările adresate de instanța de trimitere, vom proceda după cum urmează. În primul rând, vom descrie pe scurt EPPO și etapele care au stat la baza înființării sale și care au influențat (probabil) alegerile făcute în textul final al Regulamentului EPPO (A). Apoi, vom prezenta cele două direcții de interpretare oferite Curții de către participanții din litigiul principal și vom prezenta argumentele acestora (B). În ultima parte, vom

propune Curții interpretarea pe care să o aleagă, luând în considerare avantajele și dezavantajele celor două variante. Aceasta va include, de asemenea, o reflecție pe marginea protecției drepturilor fundamentale în activitatea EPPO (C).

A. O scurtă prezentare a EPPO și a genezei normelor privind investigațiile transfrontaliere

17. Înființarea EPPO este o veritabilă noutate și o realizare importantă în procesul de integrare europeană. Acesta este un organism unic și, în pofida organizării sale descentralizate⁸, un organism indivizibil al Uniunii Europene⁹, investit cu competențe de investigare și de urmărire penală a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii¹⁰.

18. EPPO este înființat în temeiul articolului 86 TFUE, care a fost introdus prin Tratatul de la Lisabona. Faptele care ar putea fi calificate ca aducând prejudicii intereselor financiare ale Uniunii și pentru care EPPO este competent sunt prevăzute în Directiva PIF. Cu toate acestea, revine statelor membre sarcina să califice aceste fapte drept infracțiuni și să definească elementele constitutive ale unor asemenea infracțiuni în dreptul lor național.

19. În plus, Regulamentul EPPO reglementează doar parțial procedurile EPPO. Pentru toate situațiile în care nu există norme ale Uniunii, regulamentul menționat se limitează să determine care este dreptul statelor membre aplicabil¹¹.

20. Prin urmare, EPPO este într-adevăr un organism unic și indivizibil, însă el nu funcționează pe baza unor norme penale materiale sau procedurale comune. Aceste aspecte depind în mare măsură de legislațiile statelor membre, care ar putea să difere în ceea ce privește soluțiile adoptate. Atât caracterul unic al EPPO, pe de o parte, cât și dependența sa de legislațiile naționale, pe de altă parte, reprezintă factori importanți în interpretarea Regulamentului EPPO.

21. Calea spre înființarea EPPO nu a fost nici ușoară, nici rapidă. După ani de pregătire¹² și după o propunere inițială care datează din 2013¹³ și care nu a reușit să obțină un acord unanim, EPPO a fost în cele din urmă instituit ca mecanism de cooperare consolidată în temeiul articolului 20 alineatul (2) TUE și al articolului 329 alineatul (1) TFUE. Cu toate acestea, noul proiect nu a fost acceptabil pentru toate statele membre și, prin urmare, nu toate statele membre participă la el¹⁴.

⁸ EPPO funcționează, la nivelul Uniunii (la Luxemburg), prin intermediul unei rețele de procurori europeni condusă de procurorul-șef european. EPPO este compus din procurori europeni, camere permanente (care monitorizează și conduc investigațiile și asigură coerența activităților EPPO) și Colegiul procurorilor europeni (compus dintr-un procuror european din fiecare stat membru). Nivelul descentralizat este format din procurori europeni delegați din fiecare stat membru participant.

⁹ Articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul EPPO.

¹⁰ A se vedea articolul 86 alineatul (2) TFUE și articolul 4 din Regulamentul EPPO.

¹¹ A se vedea articolul 5 alineatul (3) din Regulamentul EPPO.

¹² A se vedea în special Corpus Juris 2000, Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and establishment of a European Prosecutor, COM(2001) 715 final (denumită în continuare „propunerea de la Florența”). Corpus Juris a fost o continuare a Corpus Juris 1997 („Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union”, Ed. Economica Paris, 1997), realizat de un grup de experți desemnați în cadrul reuniunii președinților asociațiilor europene de drept penal desfășurate la Universitatea din Urbino (Italia) în 1995. Principala propunere din Corpus Juris a fost reprezentată de crearea unui spațiu juridic unic, care să reglementeze atât dreptul penal material, cât și cel procedural, acesta din urmă incluzând o propunere pentru crearea Parchetului European. Pentru informații suplimentare, a se vedea <https://www.eppo.europa.eu/en/background>.

¹³ Propunere de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European, COM(2013) 534 final (denumită în continuare „propunerea din 2013”).

¹⁴ Statele membre neparticipante sunt Ungaria, Polonia și Suedia. Danemarca și Irlanda beneficiază de o clauză de neparticipare la spațiul de libertate, securitate și justiție (SLSJ).

22. Negocierile care au condus la adoptarea Regulamentului EPPO au fost deosebit de dificile în ceea ce privește măsurile de investigare transfrontaliere¹⁵.

23. În propunerea din 2013, articolul 26 enumera 21 de măsuri de investigare diferite. Pentru zece dintre acestea, inclusiv pentru percheziția sediilor în litigiu în speță, ar fi fost necesară o autorizație din partea autorității judiciare competente a statului membru în care urmează să fie efectuate aceste măsuri de investigare¹⁶.

24. Ca răspuns la această propunere, 14 parlamente naționale au transmis Comisiei avize motivate, declanșând astfel mecanismul de control al subsidiarității prevăzut la articolul 7 alineatul (2) din Protocolul (nr. 2)¹⁷. În avizele lor motivate, unele dintre parlamentele naționale și-au exprimat îngrijorarea că enumerarea măsurilor de investigare ar fi de natură să coboare standardele procedurale și că, întrucât unele măsuri de investigare nu există în legislația națională a unor state membre, nivelul necesar de protecție a drepturilor fundamentale nu ar fi garantat¹⁸.

25. În cele din urmă, această propunere a fost respinsă¹⁹ și au fost înaintate mai multe contrapropuneri. Propunerea prezentată în comun de delegațiile austriacă și germană prezintă un interes deosebit pentru prezenta procedură²⁰.

26. Delegația germană a prezentat următoarele observații scrise²¹: „Proiectul actual al articolului 26a nu este convingător și necesită o revizuire suplimentară pentru a deveni acceptabil. Vom avea nevoie de un sistem funcțional și eficient care să funcționeze cel puțin la fel de bine precum cooperarea transfrontalieră pe baza asistenței judiciare reciproce și procedurile de recunoaștere reciprocă. Astfel cum s-a mai explicat anterior: considerăm că trebuie să instituim un sistem care să utilizeze noțiunea de recunoaștere reciprocă (ordinul european de anchetă) ca punct de plecare și să efectuăm ajustări atunci când sunt necesare pentru a răspunde ideii de «birou unic».”

27. Propunerea comună a Austriei și Germaniei reflecta astfel soluțiile de recunoaștere reciprocă din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală²²: „În cazul în care o măsură trebuie să fie luată într-un alt stat membru decât statul membru al procurorului european delegat

¹⁵ Herrnfeld, H.H., „Article 31”, în Herrnfeld, H.H., Brodowski, D., și Burchard, C. (editori), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2020, p. 300.

¹⁶ A se vedea în această privință alineatele (4) și (5) ale articolului 26 din propunerea din 2013: „(4) Statele membre se asigură că măsurile de cercetare menționate la alineatul (1) literele (a)-(j) se supun autorizării de către autoritatea judiciară competentă a statului membru unde urmează să fie efectuată cercetarea” și „(5) Măsurile de cercetare menționate la alineatul (1) literele (k)-(u) se supun autorizării judiciare dacă această cerință este prevăzută în legislația națională a statului membru unde urmează să fie efectuată cercetarea”.

¹⁷ Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (JO 2008, C 115, p. 206).

¹⁸ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și parlamentele naționale privind revizuirea Propunerii de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European în ceea ce privește principiul subsidiarității, în conformitate cu Protocolul (nr. 2), COM(2013) 0851 final, p. 9.

¹⁹ Herrnfeld, citat la nota de subsol 15, p. 291.

²⁰ Propunere de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European – Observații scrise din partea delegațiilor germană și austriacă, dosarul interinstituțional: 2013/0255 (APP), DS 1237/15, 21 aprilie 2015.

²¹ Propunere de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European – Observațiile scrise ale delegației germane, dosarul interinstituțional: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21 aprilie 2015.

²² Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală (JO 2014, L 130, p. 1, denumită în continuare „Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală”).

care instrumentează cazul, acesta din urmă dispune măsura în temeiul dreptului statului său membru și, dacă este necesar, solicită o autorizație judiciară în acest sens sau solicită unei instanțe să dispună această măsură”²³.

28. Nici această propunere comună nu se regăsește în textul final al Regulamentului EPPO.

29. Soluția legislativă aleasă, reflectată în actualul articol 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO, a condus tocmai la problemele asupra cărora avertizase delegația germană cu privire la propunerile anterioare²⁴. Nu se specifică în mod clar legislația cărui stat membru stabilește dacă este necesară o autorizație judiciară prealabilă pentru executarea unei măsuri și nici care este instanța competentă să acorde o astfel de autorizație. Prezenta cauză constituie o ilustrare perfectă a acestor probleme.

30. Cu toate acestea, a existat un aspect avizat de toate delegațiile în cursul procedurii legislative: Regulamentul EPPO, având în vedere caracterul unic al EPPO ca organism, ar trebui să aducă răspunsuri mai simple decât Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală care, la momentul introducerii sale, era de asemenea un instrument nou de cooperare în materie penală²⁵.

B. Posibile interpretări

31. Regulamentul EPPO nu face nicio referire cu privire la necesitatea unei autorizații judiciare prealabile pentru măsurile de investigare transfrontaliere și lasă dreptul penal al statelor membre să reglementeze acest aspect. Ceea ce este deosebit de problematic este situația în care atât dreptul național al statului membru al procurorului european delegat asistent, cât și cel al procurorului european delegat care instrumentează cazul impun o autorizație judiciară prealabilă. Considerentul (72) al Regulamentului EPPO explică faptul că acest instrument ar trebui să specifice clar în care stat membru ar trebui să se obțină autorizația, dar, în orice caz, ar trebui ca această autorizația să fie unică. A fost exprimat acest angajament în articolul 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO și, în cazul în care răspunsul este afirmativ, cum?

32. Părțile în cauză au propus două variante opuse de interpretare a acestei dispoziții.

33. Înainte de a le prezenta și de a le analiza pozițiile, considerăm necesar să reiterăm un punct de vedere pe care l-am exprimat deja în alt context²⁶. În opinia noastră, cuvintele nu au nicio semnificație în afara contextului în care sunt utilizate. Cuvintele din normele juridice sunt,

²³ Observațiile scrise transmise de Austria și Germania propun în continuare: „În cazul în care dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent impune o autorizație judiciară sau o hotărâre judecătorească pentru recunoașterea măsurii, acesta prezintă ordonanța și, dacă este cazul, autorizația judiciară care o însoțește autorității judiciare competente din statul membru din care provine, în scopul recunoașterii.”

²⁴ În observațiile scrise ale Germaniei se adăugă: „Pentru a sublinia doar câteva aspecte principale: textul articolului 26a va trebui să stipuleze clar cine ia decizia de a dispune o măsură sau de a solicita ca o măsură să fie dispusă de o instanță și care este legea aplicabilă pentru a dispune/solicita astfel de măsuri. Textul actual pare să nu tranșeze această problemă sau poate chiar să dea procurorului european delegat care instrumentează cazul posibilitatea de a alege: termenul «atribuie» de la alineatul (1) nu clarifică cine este cel care ia decizia de a dispune o măsură”. Propunere de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European – Observațiile scrise ale delegației germane, dosarul interinstituțional: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21 aprilie 2015. A se vedea, de asemenea, Decizia Colegiului EPPO 006/2022 de adoptare a orientărilor privind aplicarea articolului 31 din Regulamentul (UE) 2017/1939, p. 4, punctul 8 [„În plus, articolul 31 alineatul (3) nu vizează în mod expres situațiile în care nici dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul, nici cel al statului membru al procurorului european delegat asistent nu impune o autorizație judiciară.”].

²⁵ A se vedea Propunerea de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European – Alte aspecte. Președinția Consiliului 12344/16, 20 septembrie 2016, p. 5.

²⁶ Concluziile avocatului general Țăpeta în cauza Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:453, punctul 43).

desigur, relevante pentru judecători, dat fiind că legea este exprimată în principal prin cuvinte. Acestea călăuzesc, dar și constrâng judecătorii²⁷. Cu toate acestea, semnificația lor, inclusiv în actele juridice, depinde de contextul în care sunt utilizate. Astfel, este dificil, dacă nu imposibil, să separăm interpretarea literală de cea contextuală.

34. În ceea ce privește interpretarea contextuală, Curtea o înțelege în moduri diferite. De cele mai multe ori, Curtea se referă la dispozițiile care însoțesc dispoziția a cărei interpretare este solicitată sau la actul în ansamblul său²⁸. Cu toate acestea, Curtea a considerat de asemenea geneza actului un element relevant pentru context atunci când a interpretat dispozițiile de drept primar²⁹ și derivat al Uniunii³⁰. În sfârșit, uneori este luată în considerare și realitatea socială ca fiind pertinentă pentru înțelegerea normelor juridice³¹. Alegerea contextului relevant, precum și modul în care este interpretat acest context influențează înțelegerea formulării unei anumite dispoziții. Acest lucru reiese în mod clar din argumentele părților din litigiul principal.

1. Prima variantă: control jurisdicțional complet în statul membru al procurorului european delegat asistent

35. Guvernele austriac și german susțin că, în cazul în care dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent impune autorizația judiciară prealabilă pentru executarea unei măsuri de investigare, o astfel de autorizație ar trebui să presupună control jurisdicțional complet. Acesta include nu numai aspectele procedurale (executarea măsurii), ci și aspectele de fond care justifică măsura în primul rând. Prin urmare, revine instanței din statul membru al procurorului european delegat asistent sarcina de a aprecia dacă a fost întrunită cerința privind nivelul necesar de suspiciune cu privire la săvârșirea unei infracțiuni; dacă măsura de investigare solicitată ar produce probe necesare pentru urmărirea penală; și dacă aceleași elemente de probă nu ar putea fi obținute printr-o măsură mai puțin intruzivă.

36. Guvernele austriac și german s-au bazat în mare măsură pe textul articolului 31 din Regulamentul EPPO, care, în opinia lor, este clar. Ambele guverne au insistat asupra faptului că formularea unei dispoziții juridice este cel mai important instrument de interpretare. În cazul în care formularea este clară, instanțele nu se pot îndepărta de la aceasta.

37. În opinia lor, există limite în ceea ce privește interpretarea creativă a Curții. O interpretare diferită de cea care rezultă în mod clar din formularea literală a textului actual al articolului 31 din Regulamentul EPPO ar depăși limitele unei interpretări judiciare acceptabile. De asemenea,

²⁷ Chiar și cei mai fervenți cercetători în domeniul studiilor juridice ar recunoaște că normele juridice, astfel cum sunt ele redactate, limitează interpretarea judiciară. A se vedea de exemplu Kennedy, D., *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997, p. 13.

²⁸ De exemplu, în Hotărârea din 28 ianuarie 2020, Comisia/Italia (Directiva privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale) (C-122/18, EU:C:2020:41, punctul 43) (Curtea a interpretat un articol în contextul celui care îi urmează); Hotărârea din 8 decembrie 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ordine de transfer falsificate) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punctele 56-69) (Curtea a interpretat o dispoziție în contextul articolelor introductive ale unei directive și al considerentelor acesteia), precum și Hotărârea din 24 februarie 2022, Namur-Est Environnement/Région wallonne (C-463/20, EU:C:2022:121, punctul 46) (Curtea a interpretat o dispoziție în raport cu ansamblul directivei în cauză).

²⁹ De exemplu, în Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 47), și în Hotărârea din 27 noiembrie 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 135).

³⁰ De exemplu, în Hotărârea din 10 martie 2021, Ordine Nazionale dei Biologi și alții (C-96/20, EU:C:2021:191, punctele 26 și 27), și în Hotărârea din 13 octombrie 2022, Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:783, punctul 31).

³¹ Cu privire la acest aspect, a se vedea Hotărârea din 17 aprilie 1986, Reed (59/85, EU:C:1986:157, punctul 15) (în care Curtea a constatat că, în lipsa oricărei indicații privind o evoluție socială generală, termenul „soț” nu include un partener necăsătorit). Același termen a fost privit diferit treizeci și doi de ani mai târziu, în Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Coman și alții (C-673/16, EU:C:2018:2, punctele 56-58) (în care acesta analizează interpretarea evolutivă a noțiunii de „soț”, pentru a demonstra că un număr tot mai mare de state membre înțeleg că aceasta include căsătoria între persoane de același sex).

ar contraveni principiului securității juridice. Pentru a prelua termenii reprezentantului guvernului german, Curtea de Justiție nu este un atelier de reparații pentru produse defecte. În loc de aceasta, produsul defect trebuie returnat fabricantului pentru a fi îmbunătățit, în cazul nostru, legiuitorul.

2. A doua variantă: o repartizare clară a sarcinilor în ceea ce privește autorizația judiciară

38. EPPO, Comisia, precum și guvernele francez, român și neerlandez susțin că, spre deosebire de prima opțiune, în cazul în care dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent impune o autorizație judiciară pentru îndeplinirea unei măsuri de investigare, o astfel de autorizație poate presupune doar un control jurisdicțional al aspectelor formale și procedurale legate de executarea măsurii. În consecință, Regulamentul EPPO conține o repartizare clară a sarcinilor între instanța din statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul și cea din statul membru al procurorului european delegat asistent. Acest lucru este evident dacă articolul 31 alineatul (3) este interpretat în contextul articolului 31 în ansamblul său.

39. În cazul în care atât dreptul național al statului membru al procurorului european delegat asistent, cât și cel al procurorului european delegat care instrumentează cazul impun o autorizație judiciară, trebuie emise două autorizații. Instanța din statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul ar autoriza măsura dacă o consideră justificată, în timp ce instanța din statul membru al procurorului european delegat asistent ar autoriza modalitățile procedurale de executare a acesteia.

40. Competențele de control jurisdicțional ale instanței din statul membru al procurorului european delegat asistent se limitează la aspectele procedurale ale executării măsurii, chiar și în ipoteza în care dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul nu impune o autorizație judiciară prealabilă într-o situație internă comparabilă. Astfel, s-ar respecta alegerea operată în dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul, ce reglementează justificarea măsurii potrivit articolului 31 alineatul (2), de a nu solicita autorizarea judiciară prealabilă a măsurii.

C. Răspunsul la întrebările instanței de trimitere

1. Compararea celor două variante de interpretare

41. Cele două variante propuse oferă rezultate diferite, care se exclud reciproc. Considerăm că argumentele prezentate în sprijinul fiecăreia dintre aceste variante, în contextul cadrului interpretativ ales, oferă două interpretări acceptabile în egală măsură ale Regulamentului EPPO. În același timp, ambele comportă anumite dezavantaje și neconcordanțe. În continuarea expunerii noastre, le vom evidenția în cadrul fiecăreia dintre metodele de interpretare de la care pornesc.

a) Textul

42. Potrivit guvernului austriac, la ale cărui argumente a achiesat guvernul german, articolul 31 din Regulamentul EPPO este clar. Alineatul (2) din acesta stabilește că justificarea și adoptarea unor astfel de măsuri de investigare sunt reglementate de dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul. Cu toate acestea, alineatul (3) modifică apoi dreptul aplicabil în cazul în care este solicitată o autorizație judiciară în temeiul dreptului

statului membru al procurorului european delegat asistent. Într-o astfel de ipoteză, articolul 31 alineatul (3) prima teză din Regulamentul EPPO stipulează în mod clar că dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent reglementează competențele și obligațiile instanței care emite autorizația.

43. Singura excepție este prevăzută la articolul 31 alineatul (3) teza a treia din Regulamentul EPPO, care se aplică în cazul în care dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent nu impune o autorizație judiciară, dar dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul o impune. Numai în această ipoteză, autorizația judiciară este solicitată în temeiul dreptului statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul. Din utilizarea sintagmei „cu toate acestea” la începutul celei de a treia teze a articolului 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO reiese că această situație constituie o excepție de la regula clară potrivit căreia se aplică dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent³².

44. În schimb, potrivit susținătorilor celei de a doua variante, articolul 31 alineatul (3) prima teză dispune în mod clar care sunt instanțele care trebuie să emită autorizația judiciară și în ce situație, în două ipoteze posibile: în cazul în care atât dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent, cât și cel al statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul impun o astfel de autorizație, precum și în situația în care dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul nu necesită o autorizație judiciară prealabilă, dar dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent o impune. În ambele situații, instanța din statul membru al procurorului european delegat asistent poate examina doar aspectele legate de executarea măsurii.

45. Articolul 31 alineatul (3) a treia teză din Regulamentul EPPO reglementează cealaltă ipoteză posibilă, cea în care dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent nu impune o autorizație judiciară pentru o măsură, dar dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul impune acest lucru. În această ipoteză, instanța din statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul va trebui să emită o autorizație, care va acoperi atât justificarea, cât și executarea măsurii.

46. De asemenea, Comisia a subliniat că formularea articolului 32 din Regulamentul EPPO clarifică faptul că aspectele de execuție și de procedură legate de măsura solicitată țin de dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent.

b) Contextul

47. Pentru a-și argumenta aserțiunea potrivit căreia modul de redactare a articolului 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO este clar, guvernul german s-a concentrat asupra contextului imediat al articolului. Astfel, a susținut că teza a treia a articolului 31 alineatul (3) ar fi inutilă dacă, în conformitate cu interpretarea Comisiei, principala normă de reglementare a repartizării sarcinilor în ceea ce privește autorizațiile judiciare ar fi reprezentată de articolul 31 alineatul (2) din regulamentul menționat. Dacă aceasta ar fi situația, ar fi întotdeauna clar că dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul este cel care reglementează necesitatea unei autorizații judiciare pentru o anumită măsură de investigare. Repetarea acestui aspect în a treia teză a articolului 31 alineatul (3) nu ar avea, așadar, niciun sens.

³² În cursul ședinței, EPPO a confirmat, de asemenea, că utilizarea sintagmei „cu toate acestea” complică interpretarea articolului 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO.

Această dispozitie are sens numai dacă modifică regula formulată la articolul 31 alineatul (2) n situaia în care i dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent impune o autorizație judiciară.

48. Att guvernul austriac, ct i cel german au invocat de asemenea considerentul (72) al Regulamentului EPPO ca fiind cel care oferă contextul pertinent pentru interpretare. n opinia lor, insistena asupra unei autorizații judiciare unice exprimată în considerentul menționat, coroborată cu dispozițiile articolului 31 alineatul (3), nu poate însemna decât că dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent este cel care determină necesitatea i contextul unei autorizații judiciare. Divizarea autorizației judiciare în diferite sarcini i repartizarea acestora între instanțele din statul membru al procurorului european delegat asistent i cele ale procurorului european delegat care instrumentează cazul nu ar fi conforme cu principiul de a avea o autorizație judiciară unică.

49. Potrivit Comisiei, iar aceeași poziie este mprtsit în esen de toi susintorii celei de a doua variante, articolul 31 din Regulamentul EPPO în ansamblul său urmează cronologia unei investigații. Acesta definete misiunile diferite ale procurorului european delegat care instrumentează cazul i pe cele ale procurorului european delegat asistent, precum i pe cele ale instanțelor din statele membre ale acestora. Alineatul (1) stabilește, în general, repartizarea sarcinilor între cei doi procurori europeni delegați.

50. Potrivit Comisiei, alineatul (2) al articolului 31 este esenial: acesta stipulează în mod clar că justificarea i adoptarea unor astfel de măsuri de investigare sunt reglementate de dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul. Acest lucru înseamnă, de asemenea, că, în cazul în care dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul necesită o autorizație judiciară prealabilă, revine instanței din statul respectiv sarcina să aprecieze dacă măsura este justificată i necesară în contextul investigației specifice.

51. Comisia a evideniat, de asemenea, că articolul 31 alineatul (2) nu conine nicio dispozitie cu privire la executarea măsurii. Acest aspect intră sub incidena articolului 32 din Regulamentul EPPO, care prevede că executarea trebuie să fie reglementată de dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent.

52. Articolul 31 alineatul (3), singura dispozitie care se referă în mod expres la autorizația judiciară, nu modifică, în opinia Comisiei, dreptul aplicabil în ceea ce privește o astfel de autorizație, ceea ce contravine argumentului prezentat de guvernele austriac i german. Mai degrabă, această dispozitie ar trebui să fie considerată subordonată alineatului (2) al articolului 31. Prin urmare, alineatul (3) al aceleiai dispoziții nu reglementează controlul justificării măsurii de investigare, aceste aspecte intrnd sub incidena alineatului (2).

53. Prima teză de la alineatul (3) se referă, în opinia Comisiei, la o situație în care dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent impune autorizația judiciară. n acest caz, instanța din statul membru respectiv va trebui să emită autorizația înainte de executarea măsurii. Cu toate acestea, în luarea acestei decizii, instanța respectivă trebuie să acorde atenie doar modalitii de executare a măsurii de investigare solicitate, nu i justificării acesteia.

54. n ceea ce privește rolul considerentului (72) al Regulamentului EPPO, Comisia a admis că intenia de a avea o autorizație judiciară unică nu a fost exprimată în mod optim la articolul 31 din regulamentul menționat. Cu toate acestea, chiar dacă unele situaii vor necesita două

autorizații judiciare, având în vedere separarea clară a sarcinilor, fiecare aspect ar avea totuși o singură autorizație. Prin această interpretare, susținătorii celei de a doua variante de interpretare au evitat contradicția dintre dispozițiile articolului 31 alineatul (3), astfel cum ei îl interpretează, și conținutul considerentului (72) al Regulamentului EPPO³³.

c) Obiectivele

55. În ceea ce privește obiectivele EPPO, atât Austria, cât și Germania au confirmat că un control jurisdicțional complet în statul membru al procurorului european delegat asistent ar putea presupune anumite dificultăți. Pentru a putea decide dacă măsura solicitată este justificată, instanța din statul membru al procurorului european delegat asistent ar trebui să aibă acces la întregul dosar al cauzei. Întrucât investigația principală se desfășoară într-un alt stat membru și în vederea introducerii unei acțiuni în instanță în statul respectiv, dacă se obțin probe suficiente, este posibil ca piesele de la dosarul cauzei să fie în altă limbă. Traducerea acestora, care ar putea fi necesară pentru a da posibilitatea instanței din statul membru al procurorului european delegat asistent să se pronunțe asupra chestiunilor de fond referitoare la legalitatea măsurii de investigare, ar necesita timp, pe lângă alte resurse³⁴. Ca urmare, investigațiile transfrontaliere ale EPPO vor fi într-adevăr mai greoaie decât cele efectuate în temeiul Directivei privind ordinul european de anchetă în materie penală.

56. Un astfel de rezultat, au recunoscut cele două guverne, nu este în concordanță cu obiectivul EPPO de a crea un cadru mai facil de combatere a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii față de cel anterior. Ele au subliniat că, din păcate, propunerea lor nu a fost adoptată în cadrul procesului legislativ.

57. Susținătorii celei de a doua variante au subliniat că instituirea EPPO a fost necesară astfel încât ancheta și urmărirea penală în cazul infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii să fie mai eficiente decât dacă ar fi instrumentate de un singur stat membru. Prin urmare, EPPO, în calitate de organism unic, ar trebui să dispună de instrumentele necesare pentru a atinge obiectivul combaterii eficiente a infracțiunilor care aduc atingere bugetului Uniunii. Așadar, interpretarea articolului 31 din Regulamentul EPPO ar trebui să se călăuzească după criteriul eficacității. În orice caz, investigațiile transfrontaliere efectuate de către EPPO nu ar putea fi interpretate ca fiind supuse unor condiții mai stricte decât cele prevăzute de Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală.

58. EPPO și Comisia s-au concentrat în continuare asupra eficacității, punând accentul pe dificultățile logistice legate de transferul și traducerea unor volume mari de documente aferente dosarului cauzei³⁵. Acest aspect susține argumentul în favoarea interpretării potrivit căreia justificarea măsurii trebuie evaluată numai în statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cauza. În plus, ar fi logic ca justificarea măsurii de investigare să fie soluționată în temeiul dreptului național de instanțele din statul membru al procurorului

³³ În cursul ședinței, EPPO a adăugat că considerentul (72) nu are valoare normativă și, prin urmare, nu ar trebui să fie determinant pentru interpretarea articolului 31.

³⁴ În cadrul ședinței, EPPO a precizat că dosarele cauzelor conțin uneori mii de pagini, ceea ce ar necesita traducători externi și, prin urmare, ar presupune costuri suplimentare considerabile pentru funcționarea EPPO și luni sau chiar ani pentru a fi traduse.

³⁵ A se vedea nota de subsol 34 de mai sus.

european delegat care instrumentează cauza, deoarece acestea ar dispune de toate elementele necesare pentru un control jurisdicțional complet. La urma urmei, investigația se desfășoară în acest stat, iar procesul, cel mai probabil, va avea loc în fața instanțelor sale³⁶.

59. În sfârșit, Parchetul European a subliniat, de asemenea, dificultățile care ar apărea în cazul în care instanțele din diferite state membre în care se desfășoară investigații transfrontaliere ajung la hotărâri contradictorii în ceea ce privește justificarea măsurii. Interpretarea propusă, potrivit căreia justificarea măsurii ține întotdeauna de dreptul statului membru al procurorului european delegat care instrumentează cauza, previne deciziile contradictorii chiar și atunci când în strângerea probelor pentru o anumită cauză sunt implicate numeroase state membre.

d) Geneza

60. Atât guvernul austriac, cât și guvernul german au subliniat necesitatea de a ține seama de geneza articolului 31 din Regulamentul EPPO. Potrivit Austriei, reiese clar din acesta că majoritatea statelor membre erau conștiente de problemele care vor surveni din cauza contradicțiilor existente între alineatul (2) și alineatul (3) ale articolului 31 din Regulamentul EPPO. Cu toate acestea, propunerea comună a guvernelor austriac și german de a soluționa această problemă recurgând la modelul recunoașterii reciproce nu a fost acceptată în textul final al Regulamentului EPPO. Prin urmare, este clar că articolul 31 alineatul (3) nu impune, astfel cum sugerează susținătorii celei de a doua variante, instanței din statul membru al procurorului european delegat asistent să recunoască decizia procurorului european delegat care instrumentează cauza potrivit căreia este necesară o măsură de investigare în statul membru al procurorului european delegat asistent. Dimpotrivă, această dispoziție impune instanței din statul în care urmează să fie executată măsura să verifice legalitatea măsurii, inclusiv justificarea acesteia.

61. În cadrul ședinței, Comisia a abordat unele dintre incongruențele legate de geneza Regulamentului EPPO și a clarificat poziția sa actuală. Amintim că propunerea Comisiei din 2013 prevedea că instanța din statul membru al procurorului european delegat asistent trebuie să efectueze un control jurisdicțional complet în cazul anumitor măsuri, precum percheziția și ridicarea de obiecte și înscrisuri. În prezenta cauză, Comisia susține în prezent o poziție diferită.

62. Pentru a-și justifica poziția actuală, Comisia a explicat că propunerea din 2013 a fost elaborată înainte de intrarea în vigoare a Directivei privind ordinul european de anchetă în materie penală. Această directivă prevede că justificarea unei măsuri de investigare transfrontalieră este de competența statului membru emitent și nu poate fi contestată decât în fața instanțelor din acest stat membru³⁷. S-a dovedit că această soluție funcționează bine în cadrul acestui instrument de recunoaștere reciprocă. Prin urmare, Comisia s-a declarat mulțumită de faptul că instituțiile legislative nu au acceptat propunerea sa inițială potrivit căreia autorizația judiciară ar trebui să depindă doar de dreptul statului membru al procurorului european delegat asistent, ci au modificat această propunere, pentru a ajunge la formularea actuală a articolului 31 din Regulamentul EPPO. Astfel, procesul legislativ a condus la îmbunătățirea propunerii inițiale, care răspunde în prezent în mai mare măsură necesităților de cooperare în cadrul investigațiilor transfrontaliere întreprinse de EPPO.

³⁶ Regulamentul EPPO prevede posibilitatea de a schimba statul membru în care se desfășoară investigația până la luarea deciziei de încercare a urmării penale în temeiul articolului 26 alineatul (5) (în conformitate cu articolul 36 din Regulamentul EPPO).

³⁷ Considerentul (22) și articolul 14 alineatul (2) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală. Acest aspect a fost subliniat, de asemenea, în Hotărârea din 11 noiembrie 2021, Gavanozov II (C-852/19, EU:C:2021:902, punctul 40).

2. Interpretarea pe care o propunem

63. În concluzie, cele două variante conduc la rezultate diferite. Cu toate acestea, ambele concordă în privința următorului aspect: sistemul EPPO a fost conceput pentru a se institui un mecanism eficace de combatere a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii. Acesta include mecanismul investigațiilor transfrontaliere. Regulamentul EPPO sprijină acest obiectiv legislativ³⁸.

64. Un principiu de interpretare utilizat de Curte impune ca, „în cazul în care o dispoziție de drept comunitar poate primi mai multe interpretări, trebuie să se acorde prioritate celei care este de natură să îi păstreze efectul util”³⁹. Acest principiu de interpretare militează în favoarea celei de a doua variante.

65. Cu toate acestea, potrivit guvernelor austriac și german, chiar dacă ar fi de dorit din punct de vedere normativ, cea de a doua variantă nu constituie o opțiune interpretativă viabilă, întrucât formularea articolului 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO este clară.

66. Astfel, dacă formularea este clară, o intervenție a Curții care i-ar conferi un sens diferit ar putea fi considerată nelegitimă, cu alte cuvinte, o interpretare *contra legem*. Este însă formularea articolului 31 alineatul (3) chiar atât de clară?

67. Este incontestabil faptul că guvernele austriac și german consideră că înțelesul corect al articolului 31 alineatul (3) este acela că instanța din statul membru al procurorului european delegat asistent este cea care trebuie să emită o autorizație prealabilă pentru executarea unei percheziții sau a unei ridicări de obiecte și înscrisuri în statul respectiv, efectuând un control jurisdicțional complet. Nu este de mirare că guvernele austriac și german au apărut o astfel de interpretare în fața Curții, întrucât ambele state și-au modificat legislația pentru a reflecta această interpretare a Regulamentului EPPO⁴⁰. Totuși, în fața interpretării opuse la fel de plauzibile oferite de susținătorii celei de a doua variante este clar că prima variantă nu este decât una dintre variantele de interpretare posibile. În temeiul tratatelor, este de competența Curții să tranșeze. În cazul în care Curtea reține cea de a doua variantă în locul primei, aceasta nu poate fi tratată ca o interpretare *contra legem*.

68. În opinia noastră, argumentul cel mai convingător propus de guvernele austriac și german este că articolul 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO devine inutil în cadrul celei de a doua variante. Într-adevăr, în cazul în care articolul 31 alineatul (2) prevede că justificarea măsurii de investigare este reglementată de dreptul statului procurorului european delegat care instrumentează cauza, iar articolul 32 prevede că executarea măsurii este reglementată de dreptul statului procurorului european delegat asistent, care este scopul articolului 31 alineatul (3)? Acesta nu face decât să repete aceeași delimitare între dreptul aplicabil atunci când vine vorba de chestiunea autorizației judiciare prelabile. Cu alte cuvinte, dacă ar fi eliminat articolul 31 alineatul (3), restul articolului 31, coroborat cu articolul 32, ne-ar conduce la aceeași concluzie pe care o susține cea de a doua variantă ca fiind înțelegerea corectă a articolului 31 alineatul (3). Prima variantă oferă astfel articolului 31 alineatul (3) un înțeles diferit de cel al celorlalte dispoziții ale aceluiași articol și ale articolelor învecinate.

³⁸ A se vedea de exemplu considerentele (14), (20) și (54), precum și articolul 12 alineatul (3) și articolul 34 alineatul (3) din Regulamentul EPPO.

³⁹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 24 februarie 2000, Comisia/Franța (C-434/97, EU:C:2000:98, punctul 21).

⁴⁰ A se vedea punctele 7 și 8 de mai sus.

69. Un alt principiu de interpretare utilizat de Curte impune să nu se facă abstracție de formularea din normele juridice, ci să i se dea un anumit sens⁴¹. Acest principiu de interpretare pare să militeze în favoarea primei variante.

70. Cu toate acestea, în opinia noastră, articolul 31 alineatul (3) poate avea un înțeles care nu se reduce la articolul 31 alineatul (2) și la articolul 32 din Regulamentul EPPO. Este vorba despre o dispoziție care exprimă alegerea dreptului aplicabil în mod specific în cazul autorizației judiciare pentru o măsură atribuită, chiar dacă aplicarea celorlalte două dispoziții ar conduce la același rezultat. Exprimarea separată a normei privind dreptul aplicabil autorizațiilor judiciare ar fi putut fi percepută ca fiind necesară, din cauza dificultăților pe care această chestiune specifică le prezenta în cadrul negocierilor legislative. Prin urmare, redundanța articolului 31 alineatul (3) nu poate fi folosită ca argument împotriva reținerii celei de a doua variante.

71. Analizând consecințele alegerii pe care va trebui să o facă Curtea între cele două variante de interpretare, este evident că alegerea primei variante ar transforma investigațiile transfrontaliere ale EPPO într-un sistem mai puțin eficient decât cel instituit în temeiul Directivei privind ordinul european de anchetă în materie penală. Astfel, dacă voința legiuitorului a fost într-adevăr crearea unui sistem mai eficient, adoptarea primei variante ar necesita o modificare a Regulamentului EPPO pentru a permite efectuarea unor investigații transfrontaliere eficiente. În consecință, alegerea de către Curte a primei variante ar putea fi privită ca o invitație adresată legiuitorului Uniunii de a reacționa. Potrivit guvernului german, numai o astfel de soluție ar fi conformă cu exigențele principiului securității juridice.

72. Cu toate acestea, există o anumită insecuritate juridică, deoarece sunt mai multe variante de interpretare. Odată ce Curtea va clarifica înțelesul articolului 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO, alegând una dintre cele două variante, confuzia juridică se va risipi. Prin urmare, considerăm că intervenția legiuitorului nu este necesară pentru restabilirea securității juridice⁴².

73. Considerentele de mai sus ne conduc la concluzia că Curtea ar trebui să aleagă cea de a doua variantă. În consecință, articolul 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO ar trebui interpretat că permite instanței din statul membru al procurorului european delegat asistent să examineze numai aspectele legate de executarea unei măsuri de investigare și să accepte în același timp aprecierea făcută de procurorul european delegat care instrumentează cauza potrivit căreia măsura este justificată, indiferent dacă aceasta din urmă este sau nu susținută de o autorizație judiciară prealabilă emisă de instanța din statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cauza. Această interpretare nu este contrară textului articolului 31 alineatul (3) și răspunde mai bine obiectivului Regulamentului EPPO de a crea un sistem eficient de combatere a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.

3. Protecția drepturilor fundamentale – „mai mult decât” recunoașterea reciprocă?

74. Eficacitatea investigațiilor transfrontaliere constituie, fără îndoială, un obiectiv important al Regulamentului EPPO. Cu toate acestea, eficacitatea nu poate fi obținută în detrimentul protecției drepturilor fundamentale. Astfel, Curtea poate alege cea de a doua variantă ca fiind

⁴¹ De exemplu, Hotărârea din 1 aprilie 2004, Comisia/Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2004:210, punctele 36-38).

⁴² Pe de altă parte, în cazul în care Curtea ar adopta a doua variantă, s-ar impune o intervenție a legiuitorilor austriac și german, întrucât aceste legislații, care au fost adaptate în funcție de prima variantă, ar contraveni Regulamentului EPPO. Guvernul austriac a precizat în cadrul ședinței că este conștient de acest lucru și că, desigur, legislația sa ar trebui aliniată la legislația Uniunii în cazul în care Curtea ar decide să interpreteze diferit Regulamentul EPPO. Guvernul respectiv a repetat însă că interpretarea reflectată în dreptul său este cea corectă.

interpretarea corectă a articolului 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO numai dacă garantează protecția drepturilor fundamentale, astfel cum impune Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

75. Insistența guvernelor austriac și german ca instanțele statului membru al procurorului european delegat asistent să fie investite cu controlul jurisdicțional complet ar putea fi înțeleasă ca o preocupare pentru protecția drepturilor fundamentale. Statele membre ale Uniunii Europene au instituit sisteme coerente de drept penal. Protecția drepturilor fundamentale a fost integrată cu atenție în legislația lor în materia urmăririi penale și a sancționării infracțiunilor, domeniu în care statele își exercită competențele coercitive, afectând viața privată și libertățile persoanelor.

76. Sistemele naționale de drept penal beneficiază astfel de garanții inerente drepturilor fundamentale în normele lor materiale și procedurale de drept penal. Aceste norme sunt interdependente și protejează drepturile fundamentale atunci când sunt privite în ansamblu⁴³. Cu toate acestea, dacă o singură normă este retrasă dintr-un sistem și plasată într-unul diferit, protecția drepturilor fundamentale s-ar putea diminua: deși norma funcționa bine în cadrul său juridic inițial, nu va funcționa neapărat la fel de bine în alt cadru juridic⁴⁴.

77. Acesta este motivul pentru care încrederea în recunoașterea reciprocă, care implică numai transferul anumitor norme juridice dintr-un sistem juridic în celălalt, generează îngrijorări cu privire la potențiala diminuare a protecției drepturilor fundamentale⁴⁵. Cu toate acestea, având în vedere că, în stadiul său actual, dreptul Uniunii nu dispune de un set coerent de norme care să reglementeze fie toate elementele constitutive ale infracțiunilor pentru a căror urmărire penală este competent EPPO, fie normele procedurale care reglementează urmărirea penală instrumentată de acesta din urmă⁴⁶, principiul recunoașterii reciproce constituie cea mai bună opțiune disponibilă pentru a elimina obstacolele din calea investigațiilor transfrontaliere.

78. Prin urmare, trebuie să răspundem argumentelor susținătorilor celei de a doua variante, potrivit cărora EPPO nu este un sistem de recunoaștere reciprocă, ci este *ceva mai mult*. Susținem contrariul: atât timp cât nu există norme comune de drept penal ale Uniunii, EPPO nu poate funcționa decât în temeiul recunoașterii reciproce. Cu toate acestea, nivelurile de recunoaștere reciprocă diferă, iar EPPO poate fi considerat cel mai dezvoltat instrument de recunoaștere reciprocă în domeniul cooperării în materie penală de până acum [subsecțiunea a)].

79. Întrebarea care rezultă de aici este dacă interpretarea articolului 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO propusă la punctul 73 din prezentele concluzii, care se bazează parțial pe recunoașterea reciprocă, garantează drepturile fundamentale ale persoanelor suspectate și

⁴³ Allegrezza, S., și Mosna, A., „Cross-border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor: One Step Back on Mutual Recognition?” în Bachmaier Winter, L. (ed.), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018, p. 141, la p. 146.

⁴⁴ Pentru un articol convingător despre transplanturile juridice și factorii perturbatori juridici, a se vedea Teubner, G., „Legal irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences”, vol. 61(1), *Modern Law Review*, 1998, p. 11.

⁴⁵ A se vedea, de exemplu, Allegrezza și Mosna, lucrarea citată anterior la nota de subsol 43, la paginile 145 și 158 (subliniind pericolele pentru drepturile fundamentale care decurg, de exemplu, din nivelurile divergente de garanții procedurale și normele procedurale privind executarea măsurilor de investigare sau strângerea probelor, argumentând că sunt necesare garanții suplimentare în special în materie de probe). Pentru un prim avertisment cu privire la aceeași problemă, a se vedea Kaiafa-Gbandi, M., „Establishment of an EPPO and the Rights of Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission's 2013 Proposal and the Council's Amendments” în Asp, P. (ed.), *The European Public Prosecutor's Office – Legal and Criminal Policy Perspectives*, Stifelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2015, p. 245-246.

⁴⁶ Pentru o propunere inițială privind modalitățile unui viitor procuror al Uniunii Europene, în care succesul acestuia depinde de armonizarea dreptului penal material, a se vedea Peers, S., „Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?”, vol. 41, *Common Market Law Review*, 2004, punctul 5, la p. 34.

acuzate în cadrul investigațiilor transfrontaliere. Considerăm că aceasta este situația, în special atunci când privim totul prin prisma contextului mai larg al Regulamentului EPPO [subsecțiunea b)].

a) *Natura recunoașterii reciproce în materie penală*

80. În observațiile scrise și în cadrul ședinței, părțile și-au exprimat opiniile cu privire la recunoașterea reciprocă. Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală a fost utilizată ca exemplu de mecanism de recunoaștere reciprocă, în timp ce s-a susținut că Regulamentul EPPO este *ceva mai mult*. Întrebate în cadrul ședinței ce înseamnă mai exact acest *ceva mai mult*, părțile s-au concentrat în primul rând asupra naturii EPPO: este un organism unic și indivizibil, iar deciziile sale nu ar trebui să facă obiectul unui refuz eventual de recunoaștere (așa cum este posibil în temeiul Directivei privind ordinul european de anchetă în materie penală)⁴⁷.

81. Expresia „recunoaștere reciprocă” a fost utilizată pentru a descrie o situație în care o decizie individuală (de exemplu, hotărâre judecătorească, mandat de arestare sau ordin de anchetă) emisă într-un stat membru este recunoscută într-un alt stat membru. Sistemul EPPO nu impune ca solicitarea unei măsuri de investigare să fie *recunoscută* de statul membru al procurorului european delegat asistent pentru a fi executată, ceea ce reprezintă etapa obișnuită care trebuie întreprinsă în raport cu instrumentele care reglementează procedurile penale transfrontaliere. Se susține, așadar, că mecanismul EPPO nu este un sistem de recunoaștere reciprocă, ci ceva mai mult.

82. Astfel, întrucât EPPO este un organism unic⁴⁸, procurorii săi descentralizați fac parte din acest organism. Ar fi bizar ca un organism unic să fie invitat să își recunoască propriile decizii. Prin urmare, procurorului european delegat asistent *i se atribuie o măsură*, nu i se solicită să recunoască un ordin de anchetă.

83. Or, actul de recunoaștere a unui document (și a efectelor juridice ale acestuia) provenind dintr-un alt stat membru nu reprezintă esența, ci doar manifestarea principiului recunoașterii reciproce. Ideea fundamentală a principiului recunoașterii reciproce este că normele juridice ale unui stat membru sunt recunoscute și produc efecte într-un alt stat membru, chiar dacă diferă de soluțiile reținute în acest al doilea stat. O astfel de acceptare a „celuilalt” sistem necesită un grad ridicat de încredere în acest alt sistem.

84. Întrucât în prezent nu există o soluție legislativă a Uniunii la problema ridicată în speță, EPPO trebuie să se bazeze, pentru fiecare situație transfrontalieră în parte, pe legislația unuia dintre statele membre implicate, în care apoi celălalt stat membru trebuie să aibă încredere.

⁴⁷ Pentru un argument potrivit căruia sistemul ordinului european de anchetă în materie penală este, într-adevăr, mai simplu și mai eficient decât soluțiile de reglementare din Regulamentul EPPO, a se vedea Allegrezza și Mosna, lucrarea citată la nota de subsol 43, p. 155-156.

⁴⁸ Spre deosebire de ideea din Corpus Juris de a crea un spațiu juridic unic, care nu a făcut obiectul Regulamentului EPPO, soluția unui organism unic este o opțiune mai atenuată asupra căreia statele membre participante ar putea cădea de acord. A se vedea Mitsilegas, V., și Giuffrida, F., „The European Public Prosecutor’s Office and Human Rights”, în Geelhoed, W., Erkelens, L.H., și Meij, A.W.H. (ed.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, TMC Asser Press, 2018, p. 89.

85. Recunoașterea reciprocă în materie penală a fost inspirată de utilizarea acestui principiu în cadrul pieței interne⁴⁹. Amintim că recunoașterea reciprocă a fost dezvoltată ca principiu fundamental al pieței interne, astfel cum a fost creată prin tratate, în Hotărârea Curții în cauza Cassis de Dijon⁵⁰. Acest lucru a fost posibil întrucât a existat un anumit nivel de bază de comparabilitate între legislațiile naționale în cauză⁵¹.

86. Recunoașterea reciprocă pe piața internă a avut un efect de diminuare a nivelului de reglementare și a extins drepturile particularilor în detrimentul libertății de reglementare a statului⁵².

87. Deși recunoașterea reciprocă în materie penală presupune, de asemenea, acceptarea opțiunilor legislative ale celui alt stat membru, acest principiu nu urmează aceeași logică ca atunci când este aplicat în contextul pieței interne. Obiectul recunoașterii aici sunt hotărârile judecătorești și alte decizii individuale suverane ale statelor membre, în cazul în care monopolul de putere recunoscut unui stat membru se exercită în alt stat membru⁵³. Individul devine obiectul și nu mai este subiectul liberei circulații între statele membre⁵⁴. Cerința de neintervenție normativă ce rezultă din recunoașterea reciprocă pe piața internă se transformă, în materie penală, într-o obligație ce revine unui stat membru de a-și exercita în mod activ monopolul de putere⁵⁵.

88. Pentru ca recunoașterea reciprocă să funcționeze în materie penală, este necesar un nivel ridicat de încredere reciprocă. Această încredere se referă la angajamentul celui alt stat în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale ale justițiabilului care face obiectul forței coercitive a statului⁵⁶.

89. Acesta este punctul de plecare al tuturor instrumentelor de recunoaștere reciprocă, precum Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală. Cu toate acestea, deși încrederea reciprocă este necesară, ea nu poate fi impusă⁵⁷. Astfel, instrumentele actuale de

⁴⁹ „[...] inspirându-se din concepte care au funcționat foarte bine în crearea pieței unice, s-a născut ideea că și cooperarea judiciară ar putea beneficia de conceptul de recunoaștere reciprocă”. Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European. Recunoașterea reciprocă a hotărârilor finale în materie penală. COM(2000) 495 final, Bruxelles, 26 iulie 2000, p. 2.

⁵⁰ Hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

⁵¹ Schmidt, S.K., „Mutual Recognition as a New Mode of Governance”, *Journal of European Public Policy*, vol. 14(5), 2007, p. 667, p. 669; Peers, S., „Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got It Wrong?”, *Common Market Law Review*, vol. 41(1), 2004, p. 5, p. 20.

⁵² A se vedea Schmidt, lucrarea citată anterior la nota de subsol 51, p. 672. Perișin, T., *Free Movement of Goods and Limits of Regulatory Autonomy in the EU and WTO*, T.M.C. Asser Press, 2008, p. 23.

⁵³ Nicolaïdis, K., „Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition”, *Journal of European Public Policy*, vol. 14(5), 2007, p. 685.

⁵⁴ A se vedea Peers, lucrarea citată anterior la nota de subsol 51, p. 24.

⁵⁵ A se vedea Peers, lucrarea citată anterior la nota de subsol 51, p. 25.

⁵⁶ Acest lucru a fost recunoscut de Curte. A se vedea de exemplu Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctul 191), în care Curtea a precizat că acest principiu al recunoașterii reciproce „impune, îndeosebi în ceea ce privește spațiul de libertate, securitate și justiție, fiecăruia dintre aceste state să considere, mai puțin în situații excepționale, că toate celelalte state membre respectă dreptul Uniunii și în special drepturile fundamentale recunoscute de acesta”.

⁵⁷ Iglesias Sánchez, S., și González Pascual, M., „Fundamental Rights at the Core of the EU AFSJ” în Iglesias Sánchez, S., González Pascual, M. (ed.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2021, p. 8-9 (autorii susțin că preocupările legate de drepturile fundamentale au declanșat o erodare treptată a climatului de încredere reciprocă, vizibilă în evoluția jurisprudenței Curții și în armonizarea pozitivă în cadrul SLSJ).

încredere reciprocă reflectă și un anumit nivel de neîncredere. Acest lucru se degajă din normele care permit refuzul recunoașterii în anumite împrejurări⁵⁸, din armonizarea unor aspecte ale procedurii penale la nivelul Uniunii⁵⁹ și din evoluția jurisprudenței în acest domeniu⁶⁰.

90. În speță, părțile au făcut trimitere la Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală pentru a pune în discuție diferențele și asemănările aceluia sistem de recunoaștere reciprocă în comparație cu Regulamentul Eppo. Prin urmare, dorim să analizăm pe scurt Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală.

91. Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală a fost adoptată în temeiul articolului 82 din TFUE în vederea consolidării investigațiilor transfrontaliere și se bazează pe recunoașterea reciprocă. Potrivit acesteia⁶¹, o autoritate a unui stat membru poate emite un ordin european de anchetă atunci când acest lucru este necesar pentru desfășurarea unei anchete în cadrul procedurii penale interne. Nu există nicio condiție ca infracțiunea să fie una de natură să aducă atingere intereselor financiare ale Uniunii: tot ceea ce contează este faptul că o măsură de investigare trebuie să fie efectuată în afara statului membru în care are loc investigația principală, inclusiv atunci când un element de probă se află deja în posesia autorităților competente din statul membru executant⁶².

92. Autoritatea unui stat membru poate emite un ordin european de anchetă în două situații. În primul rând, un ordin european de anchetă trebuie să fie necesar și proporțional cu scopul procedurilor penale, ținând seama de drepturile persoanei suspectate sau acuzate, iar în al doilea rând, măsura indicată în ordinul european de anchetă trebuie să fi putut fi dispusă în aceleași condiții într-o cauză națională similară⁶³.

⁵⁸ A se vedea de exemplu articolele 3, 4 și 4a din Decizia-cadru a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre (JO 2002, L 190, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 3), astfel cum a fost modificată prin Decizia-cadru 2009/299/JAI a Consiliului din 26 februarie 2009 de modificare a Deciziilor-cadru 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI și 2008/947/JAI, consolidând astfel drepturile procedurale ale persoanelor și favorizând aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor pronunțate în absența persoanei în cauză la proces (JO 2009, L 81, p. 24) și articolul 11 din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală.

⁵⁹ A se vedea de exemplu Directiva 2012/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 mai 2012 privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale (JO 2012, L 142, p. 1). A se vedea Directiva (UE) 2016/343 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale (JO 2016, L 65, p. 1).

⁶⁰ Cu privire la jurisprudența care autorizează alte căi de neexecutare a unui mandat european de arestare, a se vedea Hotărârea din 5 aprilie 2016, Aranyosi și Căldăraru (C-404/15 și C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punctele 93 și 94), și Hotărârea din 15 octombrie 2019, Dorobanțu (C-128/18, EU:C:2019:857, punctele 52 și 55).

⁶¹ În conformitate cu articolul 2 litera (c) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală, o autoritate emitentă poate fi „un judecător, o instanță judecătorească, un judecător de instrucție sau un procuror competent pentru cauza vizată”, precum și „orice altă autoritate competentă, astfel cum este definită de către statul emitent” atunci când ordinul european de anchetă este validat de un judecător, o instanță judecătorească, un judecător de instrucție sau un procuror din statul emitent. Acesta este un concept mai larg decât cel de „autoritate judiciară emitentă” în sensul mandatului european de arestare, care exclude procurorul. Cu privire la această diferență în mod specific, a se vedea Hotărârea din 8 decembrie 2020, Staatsanwaltschaft Wien (Ordine de transfer falsificate) (C-584/19, EU:C:2020:1002, punctele 74 și 75).

⁶² Articolul 1 alineatul (1) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală.

⁶³ Articolul 6 alineatul (1) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală.

93. Aceste motive de fond ale emiterii ordinului european de anchetă nu pot fi contestate decât în cadrul unei acțiuni introduse în statul emitent⁶⁴. În mod intuitiv, rezultă, așadar, că aprecierile de fond țin exclusiv de statul emitent, soluție care simplifică în mod semnificativ utilizarea ordinului european de anchetă și demonstrează fără îndoială un grad ridicat de încredere reciprocă. Stau lucrurile într-adevăr astfel?

94. În primul rând, articolul 14 alineatul (2) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală prevede, desigur, că motivele emiterii unui ordin european de anchetă pot fi contestate numai în statul emitent, dar „fără a aduce atingere garanțiilor privind drepturile fundamentale din statul executant”⁶⁵. Acest aspect este dezvoltat în continuare la articolul 11 alineatul (1) litera (f) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală, conform căruia un ordin european de anchetă poate fi refuzat în statul de executare dacă „există motive temeinice pentru a considera că executarea unei măsuri de investigare indicată în ordinul european de anchetă ar fi incompatibilă cu obligațiile statului executant în conformitate cu articolul 6 TFUE și cu cartă”⁶⁶. În funcție de interpretarea noțiunii de „motive temeinice”, dispoziția menționată mai sus pare să permită statului executant să controleze respectarea drepturilor fundamentale în statul emitent. În plus, în conformitate cu articolul 10 alineatul (3) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală, autoritatea executantă are dreptul de a modifica măsura de investigare solicitată printr-un ordin european de anchetă, atunci când măsura de investigare selectată de autoritatea executantă ar avea același rezultat prin mijloace mai puțin intruzive.

95. Scurta privire de ansamblu de mai sus face dificilă formularea unui argument în sprijinul ideii că Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală susține un nivel ridicat de încredere reciprocă. Există în continuare un spațiu de manevră relativ extins care permite autorității executante să pună la îndoială nivelul de protecție a drepturilor fundamentale sau aplicarea principiului proporționalității în statul emitent.

96. În comparație, de exemplu, cu sistemul mandatului european de arestare (MEA), care prevede motive de refuz obligatorii și facultative limitate ale executării sale, Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală acordă autorității executante o mai mare marjă de manevră. Prin comparație, putem face referire la sistemul MEA ca fiind un tip de recunoaștere reciprocă oarecum mai puternic. Niciunul dintre acestea nu este complet, deoarece se concentrează în continuare pe recunoașterea hotărârilor individuale și persistă posibilitatea unui refuz în statul membru de executare⁶⁷.

97. Recunoașterea reciprocă este, așadar, o chestiune de diferență de grad.

98. Din această perspectivă, argumentul potrivit căruia sistemul EPPO este *ceva mai mult* decât recunoașterea reciprocă ar putea fi acceptat dacă este interpretat ca indicând faptul că sistemul EPPO stabilește un grad diferit, mai ridicat de recunoaștere reciprocă.

⁶⁴ Hotărârea din 16 decembrie 2021, Spetsializirana prokuratura (Date de transfer și de localizare) (C-724/19, EU:C:2021:1020, punctul 53) (în care Curtea a subliniat că autoritatea de executare nu poate controla conformitatea unui ordin european de anchetă cu condițiile de emitere a acestuia în temeiul directivei, întrucât, în caz contrar, acest lucru ar submina sistemul de încredere reciprocă care stă la baza directivei respective).

⁶⁵ A se vedea, de asemenea, considerentul (22) al Directivei privind ordinul european de anchetă în materie penală.

⁶⁶ A se vedea, de asemenea, considerentul (19) al Directivei privind ordinul european de anchetă în materie penală.

⁶⁷ Pentru un argument potrivit căruia recunoașterea reciprocă în dreptul Uniunii este limitată, în sensul că nu există o acceptare automată în statul membru de executare, a se vedea Möstl, M., „Preconditions and Limits of Mutual Recognition”, în *Common Market Law Review*, vol. 47(2), Kluwer Law International, 2010, p. 405, la p. 412, 418 și 420.

99. Cu toate acestea, ceva *mai mult* nu poate însemna *altceva*. Cu alte cuvinte, nu poate însemna că sistemul EPPO nu se întemeiază pe principiul recunoașterii reciproce, care impune încrederea în sistemele juridice ale celorlalte state membre. Tocmai acest principiu, încorporat în sistem, este cel care permite acceptarea normelor altor state membre, chiar dacă acestea sunt diferite. Posibilitatea aplicării acestui principiu necesită, la fel ca în cazul tuturor celorlalte instrumente de recunoaștere reciprocă, încrederea că toate statele membre protejează drepturile fundamentale.

100. În concluzie, recunoașterea reciprocă în materie penală nu este un concept unitar, ci cunoaște grade diferite în cadrul diferitelor mecanisme din cadrul SLSJ.

101. Dacă admitem că recunoașterea reciprocă în materie penală are grade diferite, Regulamentul EPPO este într-adevăr cel mai avansat act legislativ de până acum – însă nici acesta nu prevede o recunoaștere reciprocă completă⁶⁸. EPPO este un organism unic și, într-adevăr, măsurile transfrontaliere atribuite nu trebuie să fie *recunoscute*, ci doar executate. Cu toate acestea, în lipsa armonizării, drepturile fundamentale ale persoanelor suspectate și acuzate trebuie să fie garantate într-un context în care EPPO împrumută diverse norme penale naționale, materiale și procedurale, cum ar fi în cazul investigațiilor transfrontaliere.

b) Garanțiile privind drepturile fundamentale prevăzute în Regulamentul EPPO

102. Având în vedere că normele unui stat membru se aplică autorizării judiciare a măsurilor de investigare care vor fi executate într-un alt stat membru, ar putea apărea o diminuare sau chiar lacune în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale.

103. Articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul EPPO prevede că acesta „se asigură că activitățile sale respectă drepturile consacrate în [c]artă”⁶⁹. Permite Regulamentul EPPO îndeplinirea acestei obligații atunci când este vorba despre investigații transfrontaliere? În opinia noastră, răspunsul este afirmativ.

104. Avem în vedere mai multe mecanisme din întreg cuprinsul Regulamentului EPPO care vin în sprijinul acestei constatări. În primul rând, mecanismul de cooperare dintre procurorul european delegat care instrumentează cazul și procurorul european delegat asistent [articolul 31 alineatul (5) din Regulamentul EPPO]⁷⁰, în al doilea rând, articolul 41 din Regulamentul EPPO, cu privire la întinderea protecției drepturilor fundamentale, în al treilea rând, cerința ca toate statele membre să prevadă un control jurisdicțional al actelor de procedură ale EPPO [articolul 42 alineatul (1) din Regulamentul EPPO]. Ne vom referi pe scurt la fiecare dintre acestea.

105. În primul rând, astfel cum au subliniat EPPO și Comisia, Regulamentul EPPO nu conține motive de nerecunoaștere. Dimpotrivă, pentru a lua în considerare cerințele dreptului statului membru care acordă asistență și pentru a corecta posibilele lacune ale cererii de instituire a unei măsuri de investigare, sistemul EPPO se bazează pe un dialog intern între procurorul european

⁶⁸ Pentru aceeași concluzie, a se vedea Mitsilegas și Giuffrida, lucrarea citată mai sus la nota de subsol 48, p. 89.

⁶⁹ Această dispoziție nu este, bineînțeles, decât o expresie mai concretă a obligației tuturor organelor Uniunii Europene de a respecta cartă, astfel cum este exprimată la articolul 51 alineatul (1) din aceasta.

⁷⁰ Articolul 31 alineatul (5) din Regulamentul EPPO prevede: „În cazul în care procurorul european delegat asistent consideră că: (a) atribuirea este incompletă sau conține o eroare vădită relevantă, (b) măsura nu poate fi realizată în termenul stabilit în atribuire din motive justificate și obiective, (c) o măsură alternativă, dar mai puțin invazivă, ar conduce la aceleași rezultate ca măsura atribuită sau (d) măsura atribuită nu există sau nu ar fi disponibilă într-un caz intern similar în temeiul dreptului din statul său membru, acesta informează procurorul european însărcinat cu supravegherea și se consultă cu procurorul european delegat care instrumentează cazul pentru a rezolva această chestiune la nivel bilateral.”

delegat care instrumentează cazul și procurorul european delegat asistent. În temeiul articolului 31 alineatul (5) din Regulamentul EPPO, cei doi procurori europeni delegați colaborează în vederea desfășurării eficiente a investigației, în conformitate cu protecția drepturilor fundamentale⁷¹. Acest sistem de cooperare internă este unul dintre elementele importante pentru asigurarea protecției drepturilor fundamentale în cadrul sistemului EPPO.

106. În special, procurorul european delegat asistent poate informa procurorul european de supraveghere și se poate consulta cu procurorul european delegat care instrumentează cazul atunci când apar probleme legate de măsura atribuită. Situațiile prevăzute la articolul 31 alineatul (5) literele (c) și (d) din Regulamentul EPPO prezintă un interes deosebit: atunci când o măsură mai puțin intruzivă ar conduce la aceleași rezultate și atunci când măsura atribuită nu există sau nu ar fi disponibilă într-o cauză națională similară.

107. O apreciere conform căreia o măsură mai puțin intruzivă ar atinge același rezultat corespunde articolului 10 alineatul (3) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală, în temeiul căruia autoritatea executantă poate modifica măsura solicitată printr-un ordin european de anchetă. Mai important, acest lucru înseamnă că procurorul european delegat asistent este invitat să efectueze o analiză a proporționalității măsurii atribuite, asigurând o verificare suplimentară.

108. Lipsa disponibilității aceleiași măsuri într-o cauză internă similară este, de asemenea, un criteriu avut în vedere în articolul 10 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală și figurează ca motiv de neexecutare în anumite cazuri potrivit articolului 11 alineatul (1) litera (c) din Directiva privind ordinul european de anchetă în materie penală. În cazul în care cei doi procurori europeni delegați nu ajung la un acord în termen de șapte zile, chestiunea este trimisă camerei permanente, în conformitate cu articolul 31 alineatul (7) din Regulamentul EPPO, în vederea pronunțării unei decizii finale. În cele din urmă, măsura poate fi menținută independent de preocupările exprimate de procurorul european delegat asistent. Cu toate acestea, este în interesul EPPO ca probele care rezultă din investigația transfrontalieră să poată fi utilizate în faza de judecată a procedurii⁷². Prin urmare, este puțin probabil ca camera permanentă să aprobe o măsură inacceptabilă într-unul dintre sistemele juridice participante.

109. Deși sistemul de cooperare internă între procurorul european delegat care instrumentează cazul și procurorul european delegat asistent ar putea atenua pericolul unei încălcări a drepturilor fundamentale într-o anumită măsură⁷³, nu se poate considera că EPPO este perfect.

110. În acest sens, Regulamentul EPPO conține mecanisme suplimentare care permit controlul acțiunilor EPPO în cadrul investigațiilor transfrontaliere.

⁷¹ A se vedea, în acest sens, Herrnfeld, lucrarea citată anterior la nota de subsol 15, p. 293-295. Este interesant faptul că Allegrezza și Mosna consideră că mecanismul de cooperare al celor doi procurori europeni delegați reprezintă o piedică în calea simplificării și accelerării investigațiilor transfrontaliere, mai ales pentru că nu există un termen pentru executarea măsurii de investigare. Allegrezza și Mosna, lucrarea citată anterior la nota de subsol 43, p. 154-155.

⁷² În ceea ce privește admisibilitatea probelor, articolul 37 alineatul (1) din Regulamentul EPPO prevede doar că probele nu sunt refuzate în fața unei instanțe naționale pentru simplul fapt că au fost obținute în alt stat membru sau în conformitate cu legislația unui alt stat membru.

⁷³ Allegrezza și Mosna concluzionează că procedura de cooperare între cei doi procurori europeni delegați va însemna, de fapt, că dreptul ambelor state membre va fi respectat. Allegrezza și Mosna, lucrarea citată anterior la nota de subsol 43, p. 153.

111. În primul rând, articolul 41 din Regulamentul EPPO stabilește într-un mod mai detaliat drepturile concrete ale persoanelor suspectate și acuzate în procedurile EPPO. Acesta face trimitere la standardele de protecție din cartă [alineatul (1)], la protecția garantată în cadrul diferitelor mecanisme ale Uniunii care armonizează unele aspecte ale procedurii penale în statele membre [alineatul (2)]⁷⁴ și la toate drepturile procedurale disponibile în temeiul dreptului național aplicabil [alineatul (3)]⁷⁵.

112. În al doilea rând, articolul 42 alineatul (1) din Regulamentul EPPO prevede că măsurile de investigație fac întotdeauna obiectul unui control jurisdicțional. Prin urmare, dacă nu a existat un control jurisdicțional prealabil sau dacă aplicarea combinată a două sisteme juridice (unul pentru justificarea măsurii și celălalt pentru punerea în aplicare a acesteia) a condus la o anumită omisiune în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale, un control jurisdicțional *a posteriori* al măsurii va permite remedierea oricărei potențiale încălcări⁷⁶.

113. Regulamentul EPPO garantează un grad ridicat de protecție a drepturilor fundamentale. Este adevărat că, în anumite situații și din perspectiva unor state membre, acest lucru poate duce la o scădere a nivelului de protecție a drepturilor individuale protejate anterior. Cu toate acestea, aceste drepturi sunt protejate cel puțin prin cartă și prin Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”). Astfel, armonizarea duce inevitabil la o slăbire a protecției drepturilor fundamentale în statele membre cu un nivel anterior mai ridicat de protecție⁷⁷, cu excepția cazului în care standardul cel mai înalt este adoptat ca normă comună.

114. Totuși, acesta este prețul construirii unui viitor împreună.

115. În concluzie, atunci când este vorba despre investigații transfrontaliere, Regulamentul EPPO stabilește un sistem foarte elaborat de recunoaștere reciprocă. Chiar dacă nu prevede posibilitatea de a refuza decizia procurorului european delegat care instrumentează cazul, potrivit căreia este necesară o măsură de investigare într-un alt stat membru decât cel în care se desfășoară investigația principală, aceasta cuprinde diverse garanții care asigură protecția drepturilor fundamentale. Prin urmare, interpretarea articolului 31 alineatul (3) din Regulamentul EPPO în sensul că repartizarea competențelor pentru controlul jurisdicțional al unei măsuri de investigare transfrontalieră are loc între ordinile juridice ale instanțelor din statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul și cele ale instanțelor din statul membru al procurorului european delegat asistent nu aduce atingere protecției drepturilor fundamentale. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să rețină interpretarea articolelor 31 și 32 din Regulamentul EPPO astfel cum a fost indicată la punctul 73 din prezentele concluzii.

⁷⁴ Inclusiv dreptul la interpretare și traducere, dreptul la informare și de a avea acces la înscrisurile din dosar, dreptul de a avea acces la un avocat, dreptul de a comunica cu terțe persoane și de a le informa în cazul reținerii, dreptul de a păstra tăcerea și dreptul la prezumția de nevinovăție, precum și dreptul la asistență judiciară.

⁷⁵ Inclusiv posibilitatea explicită de a prezenta probe, de a solicita numirea de experți sau expertiza și audierea martorilor, precum și de a solicita EPPO să obțină astfel de măsuri în apărare.

⁷⁶ A se vedea, prin analogie, Concluziile avocatului general Richard de la Tour prezentate în cauza MM (C-414/20 PPU, EU:C:2020:1009, punctul 133) (în care avocatul general a explicat că o protecție jurisdicțională efectivă impune ca acele condiții în care a fost emis un mandat european de arestare să facă obiectul unui control într-un stadiu al procedurii penale ulterior predării, dacă nu s-a prevăzut nicio cale de atac într-un stadiu anterior).

⁷⁷ Exemplificat în mod clar în armonizarea normelor pentru judecarea în lipsă. Soluția reținută la articolul 4a din Decizia-cadru privind mandatul european de arestare era în contradicție cu nivelul de protecție asigurat în Spania, astfel cum a reieșit în cauza Melloni. Cu toate acestea, după cum se știe, Curtea a concluzionat că, atunci când are loc armonizarea la nivelul Uniunii, standarde naționale mai ridicate nu pot împiedica caracterul efectiv al sistemului de încredere reciprocă. Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punctele 62-64).

III. Concluzie

116. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Oberlandesgericht Wien (Tribunalul Regional Superior din Viena, Austria) după cum urmează:

- 1) Articolul 31 alineatul (3) și articolul 32 din Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO)

trebuie interpretate în sensul că, în cadrul investigațiilor transfrontaliere, instanța care aprobă o măsură ce trebuie executată în statul membru al procurorului european delegat asistent nu poate aprecia decât aspectele legate de executarea acestei măsuri de investigare.

- 2) Articolul 31 alineatul (3) și articolul 32 din Regulamentul EPPO

trebuie interpretate în sensul că, în cadrul investigațiilor transfrontaliere, instanța din statul membru al procurorului european delegat asistent trebuie să accepte aprecierea făcută de procurorul european delegat care instrumentează cazul potrivit căreia măsura este justificată, indiferent dacă aceasta din urmă este sau nu confirmată printr-o autorizație judiciară prealabilă de către instanța din statul membru al procurorului european delegat care instrumentează cazul.