COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 20.7.2021
COM(2021) 409 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

referitor la punerea în aplicare a Directivei 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală

1. INTRODUCERE

Directiva 2014/41/UE privind ordinul european de anchetă în materie penală[1] (denumită în continuare „directiva") stabilește un cadru unic și cuprinzător, bazat pe principiul recunoașterii reciproce, care permite autorităților dintr-un stat membru să obțină probe de la un alt stat membru.

Directiva a fost propusă la inițiativa a 7 state membre[2]. Consiliul și Parlamentul European au adoptat-o în conformitate cu articolul 82 alineatul (1) litera (a) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) la 3 aprilie 2014 și este obligatorie pentru toate statele membre, cu excepția Irlandei și a Danemarcei.

Directiva a înlocuit cadrele existente pentru strângerea probelor, și anume Convenția UE din 2000 cu privire la asistența judiciară reciprocă[3], Decizia-cadru 2008/978/JAI privind mandatul european de obținere a probelor[4] și Decizia-cadru 2003/577/JAI privind înghețarea probelor[5].

Principalele elemente ale directivei sunt enumerate mai jos.

- Ordinul european de anchetă reprezintă o **decizie judiciară** emisă sau validată de o autoritate judiciară a unui stat membru pentru a pune în aplicare sau a recunoaște una sau mai multe măsuri de investigare într-un alt stat membru în vederea obținerii de probe.

- Acoperă **orice măsură de investigare**[6], în afară de constituirea unei echipe comune de anchetă, în toate etapele procedurilor penale.

- Statele membre au obligația **să recunoască și să execute rapid un ordin european de anchetă fără nicio altă formalitate**, acesta putând fi refuzat numai în circumstanțe limitate, cum ar fi interesele fundamentale în materie de siguranță națională și respectarea drepturilor fundamentale.

---

[1] Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală, JO L 130, 1.5.2014, p. 1.

[2] Austria, Bulgaria, Belgia, Estonia, Slovenia, Spania și Suedia.

[3] Convenția din 29 mai 2000 cu privire la asistența judiciară reciprocă în materie penală între statele membre ale Uniunii Europene, JO C 197, 12.7.2000, p. 1.

[4] Decizia-cadru 2008/978/JAI a Consiliului din 18 decembrie 2008 privind mandatul european de obținere a probelor în scopul obținerii de obiecte, documente și date în vederea utilizării acestora în cadrul procedurilor în materie penală, JO L 350, 30.12.2008, p. 72. Această decizie-cadru a fost abrogată prin Regulamentul (UE) 2016/95 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 ianuarie 2016 de abrogare a anumitor acte în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală, JO L 26, 2.2.2016, p. 9.

[5] Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor, JO L 196, 2.8.2003, p. 45.

[6] De exemplu, ordinul european de anchetă permite audierea suspecților și a martorilor, inclusiv prin videoconferință, și colectarea de informații privind conturile bancare și alte conturi financiare, sau măsuri de conservare a probelor.

- Directiva stabilește **termene stricte** pentru strângerea probelor solicitate.
- Prevede **formularele standard** pentru completarea unui ordin european de anchetă (anexa A), confirmarea primirii acestuia (anexa B) și trimiterea unei notificări cu privire la interceptarea telecomunicațiilor pe teritoriul statului membru notificat (anexa C)[7].
- Aceasta conține mai multe **garanții suplimentare pentru protejarea dreptului la apărare**, în special la articolul 1 alineatul (3) și la articolele 6 și 14.

În ianuarie 2021, Comisia a propus o modificare a articolului 20 din directivă pentru a o alinia la normele UE privind protecția datelor cu caracter personal[8].

Articolul 37 din directivă prevede obligația Comisiei de a prezenta Parlamentului European și Consiliului un raport privind aplicarea sa, pe baza informațiilor de ordin calitativ și cantitativ. Raportul include, în special, evaluarea impactului acesteia asupra cooperării în materie penală și a protecției persoanelor, precum și executarea dispozițiilor privind interceptarea telecomunicațiilor având în vedere evoluțiile tehnice.

Prima parte descrie stadiul actual al punerii în aplicare a directivei de către statele membre, concentrându-se asupra principalelor dispoziții, esențiale pentru buna funcționare a ordinului european de anchetă. Cea de a doua parte oferă o imagine de ansamblu a elementelor-cheie legate de aplicarea directivei de către statele membre.

La elaborarea prezentului raport, Comisia a utilizat informațiile furnizate de statele membre pentru notificarea măsurilor naționale de transpunere a directivei și răspunsurile la chestionar ale autorităților competente și ale avocaților din statele membre, precum și ale Eurojust și ale Rețelei judiciare europene în materie penală (RJE).

Raportul vizează toate statele membre pentru care directiva este obligatorie.

2. EVALUARE GENERALĂ

La expirarea perioadei de transpunere, la 22 mai 2017 [articolul 36 alineatul (1)], numai două state membre comunicaseră Comisiei măsurile necesare, iar alte opt state membre au notificat măsuri în următoarele zile și săptămâni.

[7] Consiliul a publicat orientări privind modul de completare a formularelor: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5291-2020-INIT/en/pdf.

[8] Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2014/41/UE în ceea ce privește alinierea acesteia la normele UE privind protecția datelor cu caracter personal (COM/2021/21 final).

În iulie 2017, Comisia a lansat proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 din TFUE împotriva a 13 state membre (Austria, Bulgaria, Cipru, Cehia, Grecia, Spania, Croația, Luxemburg, Malta, Polonia, Portugalia, Suedia și Slovacia) pentru neîndeplinirea obligației de notificare a măsurilor de transpunere a directivei. În ianuarie 2018, Comisia a trimis avize motivate Austriei, Bulgariei, Spaniei și Luxemburgului, deoarece acestea nu notificaseră încă măsurile de transpunere. Până în septembrie 2018, toate statele membre care aveau obligații în temeiul directivei notificaseră Comisiei măsurile naționale de transpunere. Analiza măsurilor notificate nu a identificat niciun element semnificativ de sine stătător lipsă. Prin urmare, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de comunicare a măsurilor de transpunere a fost închisă[9].

3. ASPECTE SPECIFICE EVALUATE

3.1. Autoritățile competente și autoritățile centrale

Articolul 33 alineatul (1) prevede obligația statelor membre de a informa Comisia cu privire la autoritățile competente să emită și să execute ordinul european de anchetă, precum și cu privire la autoritățile centrale, în cazul în care acestea sunt desemnate în conformitate cu articolul 7 alineatul (3). Toate statele membre au trimis notificări Comisiei.

3.1.1. Autoritățile emitente [articolul 2 litera (c)]

Articolul 2 litera (c) prevede că termenul de „autoritate emitentă” include un judecător, o instanță judecătorească, un judecător de instrucție sau un procuror[10]. Termenul include, de asemenea, orice altă autoritate competentă, astfel cum este definită de către statul emitent, care acționează, în cazul respectiv, în calitate de autoritate de anchetă în cadrul procedurilor penale, având competența să dispună strângerea de probe în conformitate cu dreptul intern, cu condiția ca un astfel de ordin european de anchetă să fie validat de un judecător, o instanță judecătorească, un judecător de instrucție sau un procuror.

Curtea de Justiție a hotărât[11] că noțiunile de „autoritate judiciară” și „autoritate emitentă” de la articolul 1 alineatul (1) și de la articolul 2 litera (c) includ parchetul unui stat membru, independent de raportul de subordonare legală care ar putea exista între acesta și puterea executivă a acestui stat membru și de expunerea respectivului parchet la riscul de a fi supus,

[9] Acest lucru nu aduce atingere procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor care pot fi inițiate de Comisie împotriva anumitor state membre atunci când constată că măsurile naționale notificate transpun incorect directiva sau când se observă deficiențe sistemice în aplicarea sa în practică.

[10] Articolul 1 alineatul (1) precizează că ordinul european de anchetă este o decizie judiciară emisă sau validată de o autoritate judiciară.

[11] A se vedea hotărârea Curții de Justiție din 8 decembrie 2020, Staatsanwaltschaft Wien/A. și alții, C-584/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:1002.

direct sau indirect, unor ordine sau instrucțiuni individuale din partea acestei puteri în cadrul adoptării unui ordin european de anchetă.

În majoritatea statelor membre, autoritățile competente pentru emiterea ordinelor europene de anchetă sunt parchetele, judecătorii de instrucție sau instanțele judecătorești. Într-un singur stat membru, numai instanțele judecătorești au competența de a emite ordine europene de anchetă, în timp ce un alt stat membru și-a desemnat autoritatea fiscală, care are drepturile și îndeplinește responsabilitățile unui parchet, drept autoritate judiciară emitentă în conformitate cu articolul 2 litera (c) punctul (i)[12]. Mai puțin de jumătate dintre statele membre au recurs la posibilitatea de a desemna autorități de anchetă competente, cum ar fi serviciile de poliție, ca autorități emitente în conformitate cu articolul 2 litera (c) punctul (ii). În unele cazuri, autoritățile administrative au fost desemnate autorități emitente în cadrul procedurilor privind contravențiile. Procurorii, judecătorii de instrucție sau instanțele judecătorești au fost numite autorități de validare pentru astfel de ordine europene de anchetă. Într-un singur stat membru nu a fost desemnată nicio autoritate de validare pentru ordinele europene de anchetă emise de o autoritate administrativă în cadrul procedurilor privind contravențiile. Aproape toate statele membre au pus în aplicare în mod corect această dispoziție.

3.1.2. Autoritățile executante [articolul 2 litera (d)]

Marea majoritate a statelor membre au desemnat autoritățile competente să emită ordine europene de anchetă și ca autorități executante. În unele state membre, autoritățile competente să recunoască ordinele europene de anchetă și să asigure executarea acestora sunt, de asemenea, autorități de aplicare a legii sau autorități administrative.

3.1.3. Autoritățile centrale [articolul 7 alineatul (3)]

Articolul 7 alineatul (3) prevede posibilitatea ca statele membre să desemneze una sau mai multe autorități centrale care să sprijine autoritățile competente. Ele pot încredința acestor autorități centrale responsabilitatea transmiterii și primirii administrative a ordinului european de anchetă, precum și a oricărei alte corespondențe oficiale în legătură cu acesta.

Un număr semnificativ de state membre au notificat Comisiei cel puțin o autoritate centrală. În majoritatea cazurilor, ministerele justiției au fost desemnate ca autorități centrale, fiindu-le încredințate diferite sarcini. Câteva dintre aceste autorități centrale pot, de asemenea, să ofere asistență în ceea ce privește transmiterea și primirea administrativă a ordinelor europene de anchetă, și doar un număr mic dintre aceste state membre solicită ca toate ordinele europene de anchetă primite să fie trimise prin intermediul autorităților lor centrale. În câteva cazuri, au fost notificate mai multe autorități centrale. În unele state membre, autoritățile pot oferi asistență, deși nu au fost notificate în mod oficial ca autorități centrale.

[12] A se vedea cauza C-66/20 pe rolul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Câteva state membre au acordat autorităților lor centrale desemnate competențe suplimentare (de exemplu, responsabilitatea de a efectua verificări preliminare pentru a stabili dacă au fost primite toate documentele necesare sau de a refuza executarea unui ordin european de anchetă în anumite condiții). Aproape toate statele membre au pus în aplicare în mod corect această dispoziție.

3.2. Definiția și domeniul de aplicare al ordinului european de anchetă și tipurile de proceduri pentru care poate fi emis

3.2.1. Definiția ordinului european de anchetă (articolul 1)

Toate statele membre au transpus articolul 1 alineatul (1), care definește ordinul european de anchetă ca fiind o decizie judiciară emisă pentru a pune în aplicare una sau mai multe măsuri de investigare specifice într-un alt stat membru în vederea obținerii de probe. Considerentul 25 precizează că directiva stabilește norme privind punerea în aplicare, în toate etapele procedurilor penale, inclusiv în cea a procesului, a unei măsuri de investigare. Într-un număr mic de state membre, un ordin european de anchetă poate fi emis și în timpul executării unei hotărâri judecătorești sau a unei pedepse. Un stat membru a precizat că ordinul european de anchetă poate fi emis și pentru măsuri procedurale suplimentare.

Unele state membre nu au făcut referire în mod explicit în dispozițiile lor de transpunere la dreptul persoanelor suspectate sau acuzate, ori ale unui avocat în numele acestora, de a solicita emiterea unui ordin european de anchetă [articolul 1 alineatul (3)], dar acest lucru se poate explica prin faptul că procedurile penale naționale acordă deja acest drept.

Marea majoritate a statelor membre nu au făcut trimitere în mod explicit la drepturile fundamentale și la principiile juridice [articolul 1 alineatul (4)] în dispozițiile lor de transpunere. Totuși, un număr mic de state membre au făcut trimitere la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, la constituțiile naționale sau la Convenția europeană a drepturilor omului. Cu toate acestea, pentru majoritatea statelor membre, condiția generală a respectării drepturilor fundamentale reprezintă în mod explicit un motiv de refuz în temeiul articolului 11 alineatul (1) litera (f) în caz de încălcare.

3.2.2. Domeniul de aplicare (articolul 3)

Articolul 3 din directivă prevede că domeniul de aplicare al ordinului european de anchetă acoperă orice măsură de investigare, cu excepția constituirii unei echipe comune de anchetă și a strângerii de probe în cadrul unei astfel de echipe. Considerentele 9 și 34 clarifică faptul că

directiva nu ar trebui să se aplice supravegherii transfrontaliere menționate în Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen[13] și măsurilor provizorii în vederea confiscării.

Majoritatea statelor membre au transpus în mod explicit articolul 3. Câteva state membre au adăugat excepții suplimentare, și anume colectarea de date din cazierele judiciare, asistența juridică pentru comunicarea actelor de procedură, audierea acuzatului prin teleconferință și sechestrarea obiectelor care fac obiectul confiscării. Supravegherea transfrontalieră, astfel cum este menționată în Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen, a fost exclusă în mod explicit din domeniul de aplicare al ordinului european de anchetă într-un număr mic de state membre. Aproape toate statele membre au pus în aplicare în mod corect această dispoziție.

3.2.3. Tipuri de proceduri (articolul 4)

Articolul 4 din directivă prevede că un ordin european de anchetă poate fi emis în cadrul procedurilor penale în toate statele membre [articolul 4 litera (a)]. Cu toate acestea, un stat membru impune o procedură penală pentru o infracțiune săvârșită în statul emitent, în loc să facă trimitere la „o infracțiune în temeiul dreptului intern al statului emitent”. Câteva state membre, în calitatea lor de state emitente, au declarat că este posibil să se emită un ordin european de anchetă în cadrul procedurilor pentru fapte care se pedepsesc în temeiul dreptului intern al statului emitent prin virtutea faptului că reprezintă încălcări ale normelor de drept prevăzute la articolul 4 literele (b) și (c) din directivă. Într-un număr mare de state membre, legislația de transpunere nu include o trimitere explicită la procedurile pentru infracțiuni sau încălcări pentru care o persoană juridică poate fi trasă la răspundere sau pedepsită în statul emitent [articolul 4 litera (d)]. Aproape toate statele membre au pus în aplicare în mod corect această dispoziție.

3.3. Emiterea unui ordin european de anchetă

3.3.1. Conținutul și forma ordinului european de anchetă [articolul 5 alineatul (1)]

Articolul 5 alineatul (1) din directivă stabilește cerințele privind conținutul ordinului european de anchetă și prevede obligația de a emite ordine europene de anchetă în forma prevăzută în anexa la directivă.

Majoritatea statelor membre au transpus formularul stabilit în temeiul directivei în mod complet și corespunzător.

3.3.2. Condițiile pentru emiterea unui ordin european de anchetă (articolul 6)

În conformitate cu articolul 6 alineatul (1), un ordin european de anchetă poate fi emis în condițiile în care (a) emiterea este necesară și proporțională față de scopul procedurilor

[13] Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele lor comune (JO L 239, 22.9.2000, p. 19).

menționate la articolul 4, ținând cont de drepturile persoanei suspectate sau acuzate, și (b) măsura sau măsurile de investigare indicate în ordinul european de anchetă ar putea fi dispuse în același condiții într-o cauză internă similară.

În unele state membre nu a putut fi identificată nicio transpunere explicită specifică a articolului 6 alineatul (1), în timp ce în alte câteva state membre au fost identificate unele cazuri de transpunere incorectă.

Un număr semnificativ de state membre nu au menționat în mod explicit posibilitatea de a consulta autoritatea emitentă cu privire la importanța emiterii unui ordin european de anchetă [articolul 6 alineatul (3)], însă unele dintre aceste state membre au adoptat dispoziții orizontale privind consultarea autorității emitente cu privire la recunoașterea și executarea ordinelor europene de anchetă. Un număr mic de state membre au transpus articolul 6 alineatul (3) prin trimiterea la consultarea autorității emitente numai în condițiile stabilite în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) litera (a). Un număr mic de state membre au prevăzut obligativitatea consultării autorității emitente, și nu caracterul discreționar al acesteia.

Majoritatea statelor membre au transpus în mod corect articolul 6. Cu toate acestea, în cazul câtorva state membre, transpunerea nu este conformă cu directiva.

3.3.3. Regimul lingvistic [articolul 5 alineatele (2) și (3) și articolul 33 alineatul (1) litera (b)]

În temeiul articolului 5 alineatul (3), un ordin european de anchetă trebuie să fie tradus de către autoritățile competente ale statului emitent într-o limbă oficială a statului executant sau în orice altă limbă indicată de statul respectiv ca fiind acceptabilă.

Majoritatea statelor membre au transpus articolul 5 alineatul (3) în mod complet și corespunzător. Foarte puține state membre nu au transpus-o în mod explicit.

Mai mult de jumătate dintre statele membre au notificat, în conformitate cu articolul 33 alineatul (1) litera (b), că acceptă ordine europene de anchetă în altă limbă decât limba lor oficială (de obicei, limba engleză). Câteva state membre au condiționat acceptarea unei alte limbi de urgența cererii sau de un angajament reciproc din partea celuilalt stat membru în cauză. Un număr mic de state membre au instituit, de asemenea, regimuri lingvistice preferențiale pentru anumite state membre învecinate. Deși marea majoritate a statelor membre indică în legislația lor de transpunere limba care poate fi utilizată pentru completarea sau traducerea unui ordin european de anchetă atunci când statul membru în cauză este statul executant, un număr foarte mic de state membre nu specifică regimul lingvistic în legislația lor de transpunere.

3.4. Recunoașterea și executarea unui ordin european de anchetă

3.4.1. Recunoașterea și executarea unui ordin european de anchetă (articolul 9)

În temeiul articolului 9, autoritatea executantă are obligația generală de a recunoaște un ordin european de anchetă și de a asigura executarea acestuia în același mod și în aceleași condiții ca în cazul în care măsura de investigare în cauză ar fi fost dispusă de o autoritate a statului executant.

Un număr foarte mic de state membre nu au făcut referire în mod explicit la obligația de a recunoaște un ordin european de anchetă în legislația lor de transpunere. Un stat membru a făcut referire la caracterul discreționar în locul obligativității de a executa un ordin european de anchetă.

Majoritatea statelor membre au transpus în mod corect articolul 9 alineatul (2). Acest articol impune respectarea formalităților și a procedurilor indicate în mod expres de autoritatea emitentă, cu condiția ca aceste formalități și proceduri să nu fie contrare principiilor fundamentale de drept ale statului executant. Un stat membru a prevăzut o dispoziție discreționară în locul unei dispoziții obligatorii. În câteva state membre, nu au putut fi identificate dispoziții relevante privind procedurile de drept penal administrativ. Mai multe state membre au transpus trimiterea la „principiile fundamentale de drept" ca o trimitere generală la „dreptul intern" sau la „principiile de bază" ale acestuia.

Articolul 9 alineatul (3) prevede obligația autorității executante de a returna statului emitent un ordin european de anchetă care nu a fost emis de o autoritate emitentă. Marea majoritate a statelor membre au transpus această dispoziție în mod corespunzător. Cu toate acestea, câteva state membre nu au transpus-o în mod explicit, iar un stat membru a transpus-o ca motiv de neexecutare sau de nerecunoaștere.

Într-un număr mic de state membre nu a putut fi identificată nicio transpunere explicită a articolului 9 alineatele (4) și (5) care să precizeze modul în care autoritățile statului emitent pot contribui la executarea ordinului european de anchetă în statul executant, în timp ce în alte câteva state membre au fost identificate probleme de conformitate.

3.4.2. Recurgerea la măsuri de investigare alternative (articolul 10)

În temeiul articolului 10 alineatul (1), autoritatea executantă este obligată să recurgă la o altă măsură de investigare decât cea prevăzută în ordinul european de anchetă în cazul în care măsura de anchetă solicitată nu există în temeiul dreptului intern sau nu ar fi disponibilă într-o cauză internă similară.

Majoritatea statelor membre au transpus articolul 10 în mod corespunzător, în timp ce în câteva state membre au fost identificate probleme de conformitate. Acestea se referă, de exemplu, la caracterul său discreționar în loc de obligatoriu în ceea ce privește recurgerea la o altă măsură de investigare [alineatul (1)] sau la faptul că este obligatoriu în loc să fie discreționar să se recurgă la o măsură de investigare mai puțin intruzivă [alineatul (3)], în timp ce câteva state membre au transpus alineatul (5) ca motiv de nerecunoaștere sau de neexecutare.

3.4.3. Motive de nerecunoaștere sau de neexecutare [articolul 11 alineatul (1), articolul 22 alineatul (2), articolul 23 alineatul (2), articolul 24 alineatul (2), articolul 26 alineatul (6), articolul 27 alineatul (5), articolul 28 alineatul (1), articolul 29 alineatul (3) și articolul 30 alineatul (5)]

Obligația generală de a executa un ordin european de anchetă prevăzută la articolul 9 alineatul (1) este limitată de motivele opționale de nerecunoaștere sau de neexecutare enumerate la articolul 11 alineatul (1), precum și de motive suplimentare pentru anumite măsuri de investigare prevăzute la articolul 22 alineatul (2), articolul 23 alineatul (2), articolul 24 alineatul (2), articolul 26 alineatul (6), articolul 27 alineatul (5), articolul 28 alineatul (1), articolul 29 alineatul (3) și articolul 30 alineatul (5).

Mai mult de jumătate dintre statele membre au transpus toate sau unele dintre motivele de nerecunoaștere sau de neexecutare în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) ca fiind obligatorii, în timp ce celelalte state membre le-au transpus ca fiind opționale. Unele state membre nu au transpus în mod explicit unele motive de refuz în conformitate cu articolul 11 alineatul (1). Câteva state membre fie nu au transpus, fie au transpus motive suplimentare în temeiul articolului 22 alineatul (2), al articolului 24 alineatul (2), al articolului 26 alineatul (6), al articolului 27 alineatul (5), al articolului 28 alineatul (1), al articolului 29 alineatul (3) și al articolului 30 alineatul (5) ca motive obligatorii.

Au fost observate diferențe semnificative în ceea ce privește abordările de transpunere în cazul articolului 11 alineatul (1) litera (d), care prevede un motiv opțional de refuz în cazul în care executarea ordinului european de anchetă ar fi contrară principiului *ne bis in idem*. În timp ce unele state membre fac trimitere doar la principiu ca atare, altele îl menționează, iar unele dintre acestea adaugă o condiție de executare[14].

În ceea ce privește motivul de refuz privind drepturile fundamentale în temeiul articolului 11 alineatul (1) litera (f), s-a observat o transpunere corespunzătoare într-un număr semnificativ de state membre. Cu toate acestea, câteva state membre nu au făcut trimitere la un astfel de motiv explicit de nerecunoaștere și de neexecutare. În plus, câteva state membre au omis trimiterile la articolul 6 din TFUE și la Cartă, câteva state membre au făcut trimitere la Convenția europeană a drepturilor omului, iar un stat membru, la hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului.

Toate statele membre au transpus motivul de refuz al dublei incriminări în conformitate cu articolul 11 alineatul (1) litera (g), în timp ce unele state membre au inclus excepții sau condiții care ridică probleme de conformitate. În ceea ce privește categoriile de infracțiuni pentru care verificarea dublei incriminări a fost eliminată, un stat membru nu exclude o astfel de verificare în

[14] Acest lucru rezultă din articolul 54 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen „în situația în care a fost pronunțată o pedeapsă, aceasta să fi fost executată, să fie în curs de executare sau să nu mai poate fi executată conform legilor părții contractante care a pronunțat sentința”.

cazul resortisanților săi, în timp ce altul face acest lucru, pentru măsuri coercitive, cu excepția cazului în care astfel de măsuri sunt limitate la anumite infracțiuni sau există un anumit prag. Un stat membru are opțiunea de a condiționa neaplicarea acestui motiv de nerecunoaștere sau de neexecutare de reciprocitate. Trimiterea la o măsură privativă de libertate lipsește într-un număr foarte mic de state membre.

Două state membre nu au transpus articolul 11 alineatul (2), specificând că motivul de refuz al dublei incriminări, precum și motivul de nerecunoaștere sau de neexecutare prevăzut la articolul 11 alineatul (1) litera (h) nu se aplică măsurilor de investigare menționate la articolul 10 alineatul (2).

Majoritatea statelor membre au transpus în mod corect excepția pentru infracțiunile în materie de impozite sau taxe, vamă și schimb valutar în conformitate cu articolul 11 alineatul (3), în timp ce într-un număr mic de state membre nu există măsuri de punere în aplicare.

Articolul 11 alineatul (4) prevede obligația autorității executante să consulte autoritatea emitentă înainte de a decide să nu recunoască sau să nu execute un ordin european de anchetă cu privire la unele dintre motivele de nerecunoaștere sau de neexecutare. Majoritatea statelor membre au pus în aplicare această dispoziție în mod corect, dar unele au făcut acest lucru doar parțial, de exemplu, prin omiterea cuvintelor „în tot sau în parte” și „fără întârziere” sau prin omiterea cerinței de a consulta autoritatea emitentă cu privire la anumite motive de nerecunoaștere sau de neexecutare.

În conformitate cu articolul 11 alineatul (5), autoritatea executantă este obligată să solicite unei autorități din statul său membru să ridice privilegiul sau imunitatea, în cazul în care o astfel de autoritate are competența de a face acest lucru. Un număr mic de state membre nu au transpus această dispoziție sau au transpus-o doar parțial.

Pe lângă motivele de nerecunoaștere sau de neexecutare a unui ordin european de anchetă prevăzute de directivă, câteva state membre au stabilit altele suplimentare în legislația lor națională. De exemplu, dacă un formular privind ordinul european de anchetă sau traducerea acestuia este incomplet(ă), incorect(ă) sau lipsește, dacă un ordin european de anchetă este contestat cu succes, dacă un ordin european de anchetă este retras sau dacă există alte motive care fac imposibilă efectuarea de acțiuni procedurale.

Astfel de abordări alternative în ceea ce privește punerea în aplicare pot duce la discrepanțe între diferitele sisteme juridice. La rândul lor, acestea ar putea îngreuna aplicarea directivei în practică. Astfel cum a confirmat Curtea de Justiție[15], ordinul european de anchetă „este, desigur, un instrument întemeiat pe principiile încrederii și recunoașterii reciproce, a cărui executare

[15] A se vedea hotărârea Curții de Justiție din 8 decembrie 2020, A și alții, C-584/19, ECLI:EU:C:2020:1002, punctul 64.

constituie principiul, iar refuzul executării este conceput ca o excepție care trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte”.

3.5. Termene pentru recunoaștere sau executare și temeiuri pentru amânarea recunoașterii sau executării (articolele 12 și 15)

Termenele și principiile prevăzute la articolul 12 sunt importante pentru eficiența ordinului european de anchetă.

O serie de state membre nu au transpus formularea de la alineatul (1) privind luarea deciziei de recunoaștere sau executare și punerea în aplicare a măsurii de investigare „cu aceeași celeritate și același grad de prioritate ca într-o cauză internă similară”.

Un număr mic de state membre nu au transpus alineatul (2), impunând autorității executante să ia în considerare solicitarea autorității emitente de a executa un ordin european de anchetă într-un termen mai scurt sau la o anumită dată.

Alineatul (3) precizează că o decizie privind recunoașterea sau executarea unui ordin european de anchetă trebuie luată de îndată ce este posibil și în termen de cel mult 30 de zile de la primirea ordinului european de anchetă. Marea majoritate a statelor membre au transpus corect și în mod corespunzător termenul, dar câteva state membre prezintă probleme de conformitate, de exemplu, prin excepții.

Alineatul (4) prevede că autoritatea executantă trebuie să aplice măsura de investigare fără întârziere și în cel mult 90 de zile de la decizia privind recunoașterea sau executarea unui ordin european de anchetă. Toate statele membre stabilesc acest termen în legislația lor națională.

Alineatele (5) și (6) permit prelungirea termenelor. Cu toate acestea, se pare că unele state membre nu au pus în aplicare aceste dispoziții în mod corect.

Două temeiuri indicate la articolul 15 alineatul (1) justifică amânarea recunoașterii și a executării unui ordin european de anchetă. De îndată ce aceste temeiuri încetează, autoritatea executantă trebuie să ia imediat măsurile necesare executării ordinului european de anchetă și să informeze autoritatea emitentă [articolul 15 alineatul (2)]. Majoritatea statelor membre au transpus aceste dispoziții în mod corect. Foarte puține state membre au introdus obligația de a amâna recunoașterea sau executarea, în loc să ofere libertate de alegere. Un număr mic de state membre au transpus doar parțial articolul 15 alineatul (2).

3.6. Transferul probelor (articolul 13)

În temeiul articolului 13 alineatul (1), autoritatea executantă trebuie să transfere probele statului executant fără întârziere nejustificată. Probele pot fi, de asemenea, transferate direct autorităților competente ale statului emitent care contribuie la executarea unui ordin european de anchetă în

conformitate cu articolul 9 alineatul (4). Nu toate statele membre au transpus în mod corect această dispoziție.

Transferul probelor poate fi suspendat, în așteptarea soluționării unei căi de atac, în conformitate cu articolul 13 alineatul (2). Un număr mic de state membre nu au transpus această dispoziție sau au transpus-o doar parțial. Câteva state membre au prevăzut o obligație de suspendare a transferului de probe, un stat membru declarând că transferul probelor nu trebuie suspendat din cauza unei căi de atac.

În conformitate cu articolul 13 alineatul (4), autoritatea executantă poate transfera în mod temporar probele către statul emitent în cazul în care acestea sunt deja relevante pentru alte proceduri. Câteva state membre nu au transpus această dispoziție.

3.7. Căi de atac (articolul 14)

Articolul 14 alineatul (1), coroborat cu considerentul 22, obligă statele membre să se asigure că măsurilor de investigare indicate în ordinul european de anchetă le sunt aplicabile căi de atac echivalente celor disponibile într-o cauză internă similară.

Mai multe state membre nu au precizat că măsurilor de investigare indicate într-un ordin european de anchetă le sunt aplicabile căi de atac echivalente celor disponibile într-o cauză internă similară, dacă ordinul european de anchetă este emis în statul membru în cauză. Câteva state membre nu au prevăzut dispoziții explicite pentru acțiunile lor în calitate de state executante. Cu toate acestea, o serie de state membre au indicat că se aplică legislația națională care reglementează procedurile penale. Într-un număr mic de state membre, legislația de transpunere prevede căi de atac specifice ordinelor europene de anchetă.

Unele state membre nu au transpus în mod explicit alineatul (2), specificând că numai statul emitent ar putea contesta motivele de fond pentru emiterea unui ordin european de anchetă.

Un număr semnificativ de state membre nu au transpus în mod explicit alineatele (3), (4), (6) și (7) privind furnizarea de informații cu privire la căile de atac, termenele aplicabile pentru exercitarea căilor de atac sau consecințele unei căi de atac.

În temeiul alineatului (5), autoritățile emitente și executante trebuie să se informeze reciproc cu privire la căile de atac avute în vedere împotriva emiterii, recunoașterii sau executării unui ordin european de anchetă. În timp ce un număr foarte mic de state membre nu au transpus deloc această dispoziție, altele nu au pus-o în aplicare în mod corect.

3.8. Obligația de a informa (articolul 16)

Majoritatea statelor membre au transpus corect obligațiile prevăzute la articolul 16 de a confirma primirea unui ordin european de anchetă și de a furniza alte informații statului emitent în cursul

recunoașterii sau executării unui ordin european de anchetă. Cu toate acestea, un număr mic de state membre au transpus doar parțial articolul 16 [de exemplu, expresiile „fără întârziere” și „de îndată” sunt omise; obligația de a confirma primirea unui ordin european de anchetă nu este impusă autorităților executante, în cazul în care este implicată o autoritate centrală; articolul 16 alineatul (2) litera (b) nu este transpus].

4. COLECTAREA DATELOR

În septembrie 2020, Comisia a trimis chestionare autorităților competente și avocaților din statele membre, precum și către Eurojust și RJE, solicitând informații calitative și cantitative în temeiul articolului 37 din directivă. Comisia a primit răspunsuri de la 19 autorități competente din statele membre, Eurojust și RJE, și 9 răspunsuri din partea avocaților.

Din răspunsurile autorităților competente reiese că ordinul european de anchetă este utilizat frecvent: numărul de ordine europene de anchetă emise și executate de la începutul aplicării directivei variază între un număr mic de trei cifre (de exemplu, un stat membru a emis 364 de ordine europene de anchetă și a primit 180 pentru executare) și un număr mic de cinci cifre (de exemplu, un stat membru a emis aproximativ 15 900 de ordine europene de anchetă și a primit aproximativ 10 500 pentru executare). În plus, numărul de ordine europene de anchetă pentru care RJE a fost invitată să ofere asistență a crescut semnificativ, de la 255 în 2017 la 1 762 în 2019. Această asistență a implicat, de exemplu, contacte directe între autorități, accelerarea cooperării, precum și furnizarea de informații cu privire la chestiuni de drept sau la stadiul unei cauze penale. De la intrarea în vigoare a directivei, s-a solicitat asistența Eurojust în 3 348 de cauze care au implicat ordine europene de anchetă. Tipul de asistență a variat de la caz la caz și a acoperit etape diferite, de la emiterea unui ordin european de anchetă la recunoașterea sau executarea la monitorizarea acestuia.

Audierea unei persoane și obținerea de informații privind conturile bancare și alte conturi financiare se numără printre măsurile de investigare solicitate cel mai frecvent în majoritatea statelor membre. Cu toate acestea, se pare că majoritatea tipurilor de măsuri de investigare sunt solicitate în mod regulat.

Majoritatea ordinelor europene de anchetă emise au fost executate cu succes (între 76,65 % dintre ordinele europene de anchetă executate într-un stat membru și 96,93 % executate în alt stat membru) și doar foarte puține au fost refuzate (între 0 % din totalul ordinelor europene de anchetă emise într-un stat membru și 17 % dintre ordinele europene de anchetă emise în alt stat membru). Cu toate acestea, au existat câteva probleme legate de refuzurile de a executa ordine europene de anchetă în cazuri individuale, de exemplu, pe motive de dublă incriminare sau pentru că o măsură solicitată nu a putut fi autorizată în conformitate cu dreptul intern, precum și din motive de fapt sau din motive legate de traducere, inclusiv din motive legate de proporționalitate, politicile *de minimis* și pandemia de COVID-19, precum și de refuzurile fără

motive. Numai câteva state membre au invocat articolul 11 alineatul (1) litera (f) (drepturile fundamentale) ca motiv de nerecunoaștere sau de neexecutare.

Majoritatea statelor membre au raportat executarea unui ordin european de anchetă și transferarea probelor către statul emitent în termen de 31-60 de zile. Cu toate acestea, un număr mare de state membre au raportat că au primit probe din partea statului executant doar în termen de 91-120 de zile. Multe state membre consideră că termenele pentru ordinul european de anchetă sunt adecvate. Cu toate acestea, un grup de state membre raportează întârzieri individuale (majore), chiar și în cazurile urgente, în timp ce unele răspunsuri indică faptul că respectarea termenelor variază de la un stat membru la altul. Printre motivele întârzierilor au fost menționate procedurile interne, volumul de muncă și pandemia de COVID-19, precum și alte motive, cum ar fi imposibilitatea de a prezenta o citație. Unele state membre raportează că au soluționat astfel de probleme prin contacte directe sau prin obținerea de sprijin din partea Eurojust, RJE sau Europol pentru solicitările urgente.

Majoritatea statelor membre consideră că actualul cadru pentru recunoașterea reciprocă a ordinelor europene de anchetă este, în general, satisfăcător pentru obținerea probelor. Totuși, acest lucru nu este valabil pentru probele electronice[16], în cazul cărora statele membre continuă să constate că sunt necesare norme specifice, cu atât mai presant având în vedere digitalizarea sporită și pandemia de COVID-19. Majoritatea statelor membre consideră, de asemenea, că directiva a simplificat și a accelerat colectarea probelor și a avut un impact pozitiv asupra cooperării judiciare în materie penală. În mare măsură, Eurojust și RJE împărtășesc aceste opinii.

Au fost identificate dificultăți care împiedică buna funcționare a ordinului european de anchetă, cel mai adesea lungimea și complexitatea formularului. Au fost identificate, de asemenea, diferențe care decurg din regimurile juridice naționale pentru obținerea probelor, precum și alte aspecte legate de aplicarea practică în cazuri individuale. De exemplu, solicitarea de către statul executant de a se transmite decizia națională (ordinul judecătoresc) pe lângă formularul privind ordinul european de anchetă, formulare incomplete, traduceri de slabă calitate și cazurile în care statul executant nu a respectat cerințele procedurale specifice solicitate de statul emitent. În ceea ce privește acest din urmă aspect, câteva state membre l-au semnalat în contextul admisibilității probelor obținute prin intermediul unui ordin european de anchetă în instanțe. Cu toate acestea, alte state membre au raportat că nu se confruntă cu dificultăți în ceea ce privește admisibilitatea probelor sau că nu dispuneau de astfel de informații. Majoritatea statelor membre au preferat acțiuni fără caracter legislativ pentru a îmbunătăți funcționarea ordinului european de anchetă, dar au furnizat, de asemenea, sugestii de simplificare a formularului.

În ceea ce privește interceptarea telecomunicațiilor, majoritatea statelor membre fie nu au putut furniza cifre exacte cu privire la frecvența utilizării acestei măsuri până în prezent, fie au raportat

[16] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en.

un număr destul de scăzut. În cazul articolului 30, numărul de ordine europene de anchetă emise a variat între 0 într-un stat membru și 25 în altul; numărul de ordine europene de anchetă primite a variat între 0 într-un stat membru și 90 în altul. În cazul articolului 31, numărul notificărilor trimise a variat între 0 într-un stat membru și cel puțin 40 în altul; iar numărul notificărilor primite a variat între 0 într-un stat membru și 35 în altul. Majoritatea statelor membre nu au putut indica în câte cazuri a fost refuzată interceptarea telecomunicațiilor (în temeiul articolului 30 sau al articolului 31) sau au raportat cifre foarte scăzute.

În ceea ce privește întrebarea dacă dispozițiile directivei privind interceptarea telecomunicațiilor, ținând seama de evoluțiile tehnice, sunt satisfăcătoare, majoritatea statelor membre și-au exprimat părerea că directiva este satisfăcătoare în această privință și au considerat că obstacolele nu pot fi depășite prin legislație. Câteva state membre au sugerat că domeniul de aplicare al directivei ar putea fi clarificat suplimentar sau că este necesară o reglementare specifică a furnizorilor așa-numitelor servicii OTT (over-the-top). Unele state membre nu au exprimat absolut nicio opinie cu privire la acest aspect.

În toamna anului 2018, în contextul discuțiilor privind noile norme propuse pentru accesul transfrontalier la probele electronice stocate, Comisia a consultat statele membre cu privire la problemele actuale și la posibilele modalități de îmbunătățire a interceptării transfrontaliere în timp real. Aceste consultări au demonstrat o variație semnificativă a condițiilor de emitere a ordinelor de interceptare (cum ar fi restricționarea utilizării măsurii la anumite infracțiuni sau la anumite praguri de sancțiuni) prevăzute în dreptul intern al statelor membre și au arătat că există în principal provocări de ordin tehnic în ceea ce privește transmiterea transfrontalieră a datelor. Cu toate acestea, sistemul existent al ordinului european de anchetă a fost considerat un instrument adecvat și util pentru gestionarea cererilor transfrontaliere între statele membre. Consultările au arătat, de asemenea, că măsurile legislative, inclusiv abordarea interceptării în timp real ca parte a pachetului propus privind probele electronice și armonizarea condițiilor naționale diferite pentru a aborda dificultățile actuale, nu sunt considerate adecvate. În cele din urmă, evaluarea conformității a arătat că, deși majoritatea statelor membre au transpus corect articolele 30 și 31, câteva nu au transpus părți ale acestor dispoziții sau nu erau în conformitate cu directiva din alte considerente, deoarece, de exemplu, prevedeau motive obligatorii în locul unor motive opționale de nerecunoaștere sau de neexecutare.

Atât RJE, cât și Eurojust au raportat[17], de asemenea, anumite dificultăți în aplicarea practică a directivei, de exemplu în ceea ce privește tratarea cazurilor urgente, traducerile de slabă calitate, deficiențe ale formularului privind ordinul european de anchetă, lipsa unei reglementări explicite a „principiului specialității” și dispoziții interpretate în mod diferit. Astfel, au sugerat că este

[17] O serie de aspecte practice legate de punerea în aplicare au fost, de asemenea, raportate public de Eurojust și RJE, cum ar fi în Nota comună a Eurojust și RJE din iunie 2019 și într-un Raport privind dosarele Eurojust din noiembrie 2020.

necesar să se ia atât măsuri legislative, cât și fără caracter legislativ pentru abordarea acestui aspect.

Din răspunsurile avocaților a reieșit că aceștia au o experiență practică limitată în ceea ce privește ordinul european de anchetă. De exemplu, s-a observat că experiența este foarte limitată sau inexistentă în ceea ce privește contestarea emiterii unui ordin european de anchetă sau a recunoașterii și executării acestuia. Un număr mic de răspunsuri au arătat că cererile din partea apărării de a colecta probe de la un alt stat membru [articolul 1 alineatul (3)] au fost rareori aprobate. Unele răspunsuri au subliniat importanța unui ordin european de anchetă în completarea mandatului european de arestare[18]. Deși o serie de răspunsuri au sugerat că actualul cadru pentru recunoașterea reciprocă a ordinelor europene de anchetă este satisfăcător în ceea ce privește protecția drepturilor fundamentale, au fost făcute câteva sugestii pentru îmbunătățirea funcționării ordinelor europene de anchetă prin acțiuni legislative sau fără caracter legislativ.

Numeroase autorități competente din statele membre, avocați și, în special, RJE și Eurojust au oferit exemple de bune practici. Printre acestea se numără, de exemplu, consultările directe între autorități, formarea pentru practicieni, reuniunile de coordonare sau publicațiile privind utilizarea ordinului european de anchetă.

5. CONCLUZII

Directiva este instrumentul principal pentru colectarea de probe în UE. Aceasta a adoptat o nouă abordare bazată pe principiul recunoașterii reciproce în scopul obținerii de probe în materie penală. Per ansamblu, directiva a oferit valoare adăugată la nivelul UE în comparație cu instrumentele anterioare, prin eficientizarea procesului de colectare a probelor și prin impunerea unor termene concrete în acest sens.

Deși recunoaște eforturile depuse de statele membre până în prezent, această evaluare arată, de asemenea, că există încă dificultăți în ceea ce privește anumite dispoziții-cheie ale directivei, cum ar fi motivele de nerecunoaștere sau de neexecutare. Comisia va continua să evalueze respectarea directivei de către statele membre și va lua măsurile corespunzătoare pentru a asigura conformitatea cu dispozițiile acesteia în întreaga Uniune[19].

În același timp, Comisia colaborează strâns cu statele membre pentru a depăși dificultățile întâmpinate în punerea în aplicare a directivei. De la adoptarea acesteia, Comisia a organizat

[18] Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre, JO L 190, 18.7.2002, p. 1.

[19] În conformitate cu strategia sa de asigurare a respectării legislației, prezentată în Comunicarea Comisiei intitulată „Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune” (C/2016/8600), Comisia acordă prioritate investigării cazurilor în care statele membre au transpus incorect directivele.

3 reuniuni la nivel de experți cu statele membre pentru a le sprijini în aplicarea directivei în practică[20]. În plus, Comisia promovează, în special prin sprijin financiar, aplicarea eficace a ordinului european de anchetă prin sensibilizarea cu privire la disponibilitatea acestuia și prin sublinierea necesității de a forma practicienii cu privire la modul de utilizare a acestuia[21]. De asemenea, Comisia a dezvoltat sistemul de schimb digital de probe electronice (eEDES), un instrument informatic pe care statele membre îl pot utiliza pentru a face schimb rapid și sigur de ordine europene de anchetă în format digital, în conformitate cu cerințele stabilite în directivă. Sistemul poate fi utilizat, de asemenea, pentru transmiterea probelor electronice și a probelor asociate de la statul membru executant către statul membru emitent. În Comunicarea sa privind digitalizarea justiției, adoptată la 2 decembrie 2020[22], Comisia a încurajat toate statele membre să se conecteze la eEDES, deoarece se preconizează că acest instrument va spori și mai mult eficiența directivei.

În cele din urmă, viitoarele norme privind probele electronice[23] ar trebui să completeze directiva, introducând proceduri rapide care să reflecte particularitățile probelor electronice și să răspundă nevoilor urgente și tot mai mari ale practicienilor.

[20] La 25 ianuarie 2016, 18 mai 2016 și 22 iunie 2017.
[21] Viitorul regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a programului „Justiție”.
[22] Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, *Digitalizarea justiției în Uniunea Europeană – O panoplie de posibilități* (COM/2020/710 final).
[23] Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind ordinele europene de divulgare și de păstrare a probelor electronice în materie penală (COM/2018/225 final) și Propunere de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor norme armonizate privind desemnarea reprezentanților legali în scopul obținerii de probe în cadrul procedurilor penale (COM/2018/226 final).