Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 12 iunie 2012 [1]

Cauza C-617/10

Åklagaren
împotriva
Hans Åkerberg Fransson

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Haparanda Tingsrätt (Suedia)]

„Domeniul de aplicare al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii europene — Articolul 51 din cartă — Punerea în aplicare a dreptului Uniunii de către statele membre — Regim sancționator național aplicabil încălcărilor reglementării privind TVA-ul — Articolul 50 din cartă — Ne bis in idem ca principiu general al dreptului Uniunii — Cumul de sancțiuni de natură administrativă și penală — Definiția «aceloraşi fapte» — Interpretarea cartei în lumina Convenției europene a drepturilor omului — Articolul 4 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului — Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului — Stabilirea drepturilor fundamentale ale Uniunii pornind de la tradițiile constituționale comune statelor membre”

Cuprins

I – Introducere 3

II – Cadrul juridic 4

A – Cadrul juridic al Uniunii 4

B – Convenția europeană a drepturilor omului 4

C – Cadrul juridic național 4

III – Situația de fapt și procedura în fața instanței naționale 5

IV – Procedura în fața Curții 6

V – Competența Curții 7

A – Abordare generală 8

1 — Limba originală: spaniola.

1. O „situație” abstractă: „punerea în aplicare” a dreptului Uniunii de către statele membre .. 8

2. O propunere de interpretare: o relație regulă-excepție 10

3. Un temei: un interes specific al Uniunii 10

4. O modalitate de argumentare: locul categoriilor și locul cazuisticii 11

B – Răspunsul în speță la problema competenței 11

1. Dreptul fundamental în discuție 11

2. Un domeniu special de exercitare a puterii publice: competența de sancționare 12

3. Domeniul de aplicare al deplasării garantării principiului ne bis in idem de la state către Uniune 12

4. Concluzie: o ipoteză care nu este acoperită de situația „punerea în aplicare a dreptului Uniunii” 13

VI – Întrebările preliminare 14

A – A doua, a treia, a patra și a cincea întrebare preliminară 14

1. Reformulare și admisibilitate 14

2. Analiza celei a doua, a celei de a treia și a celei de patra întrebări preliminare 15

a) Articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în această privință 15

i) Semnarea și ratificarea articolului 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO 15

ii) Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO 16

b) Principiul ne bis in idem în dreptul Uniunii: articolul 50 din cartă și interpretarea acestuia în lumina articolului 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO 18

i) O interpretare parțial autonomă a articolului 50 din cartă: limitele unei interpretări exclusiv în lumina CEDO 18

ii) Articolul 50 din cartă și dubla sancționare administrativă și penală 19

c) Articolul 50 din cartă aplicat în cauză 21

B – Prima întrebare preliminară 22

1. „Temeiul clar” ca un criteriu de aplicare a Convenției europene a drepturilor omului de către instanța națională 22

2. „Temeiul clar” ca un criteriu de aplicare a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene de către instanța națională 23

VII – Concluzie 24

I – Introducere

1. Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, pe lângă aparenta simplitate a speței – sancționarea nerespectării unor obligații fiscale de către un pescar care își desfășoară activitatea în Golful Botnic –, ne confruntă cu două probleme deosebit de delicate, precum și cu o situație oarecum paradoxală.

2. Prima dintre aceste probleme privește admisibilitatea cererii, întrucât, având în vedere caracterul de situație neîndoielnic internă al speței, aprecierea competenței Curții de a soluționa o problemă referitoare la drepturi fundamentale impune considerarea cauzei drept o ipoteză de aplicare a dreptului Uniunii de către statul membru, în sensul actualului alineat (1) al articolului 51 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

3. Cealaltă problemă, care privește fondul, are în vedere aplicabilitatea principiului *ne bis in idem* în ipoteza cumulării competenței administrative de a aplica sancțiuni și a *ius puniendi* al statului membru în sancționarea aceluiași comportament, ceea ce, în definitiv, conduce din nou la articolul 50 din cartă.

4. Situația paradoxală decurge din prima întrebare adresată de instanța de trimitere, în care problema, considerată în sine, apare comparativ mai simplă decât cele anterioare. Întrebarea privește domeniul de aplicare al principiului supremației dreptului Uniunii în raport cu o cerință a organului jurisdicțional național de ultimă instanță, reprezentată de existența unui temei sau a unui indiciu „clar” pentru a înlătura aplicarea dreptului național. Aspectul paradoxal decurge dintr-o situație în care, pe de o parte, „temeiul clar” impus pare consolidat în prezent de jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului și, pe de altă parte, această evoluție nu simplifică, ci mai mult complică răspunsul privind domeniul de aplicare al *ne bis in idem* în dreptul Uniunii.

5. În ceea ce privește problema admisibilității, vom propune Curții să se declare necompetentă în măsura în care statul membru nu pune în aplicare dreptul Uniunii în sensul alineatului (1) al articolului 51 din cartă. Considerăm, astfel cum vom încerca să arătăm, că o examinare atentă a împrejurărilor cauzei conduce la această concluzie. Totuși, este foarte posibil ca, în acest scop, Curtea să trebuiască să își însușească unele dintre abordările pe care le propunem cu privire la această *vexata quaestio*. Trebuie să admitem că abordările respective nu se regăsesc în cadrul jurisprudenței pronunțate până în prezent.

6. În subsidiar, pentru cazul în care Curtea se consideră competentă pentru a furniza un răspuns pe fond, vom propune Curții o concepție autonomă a principiului *ne bis in idem* în dreptul Uniunii. Astfel cum vom încerca să arătăm, norma prevăzută la alineatul (3) al articolului 52 din cartă, care prevede că înțelesul și întinderea drepturilor conținute de cartă sunt „aceleași” ca și cele prevăzute de Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”), ridică, în cazul principiului în discuție, dificultăți deosebite.

7. În final, în ceea ce privește cerința unui „temei clar” în CEDO și în dreptul Uniunii, vom propune o interpretare a acesteia compatibilă cu principiul supremației.

II – Cadrul juridic

A – *Cadrul juridic al Uniunii*

8. Principiul *ne bis in idem* se regăsește în prezent la articolul 50 din cartă, care are următorul conținut:

„Nimeni nu poate fi judecat sau condamnat pentru o infracțiune pentru care a fost deja achitat sau condamnat în cadrul Uniunii, prin hotărâre judecătorească definitivă, în conformitate cu legea.”

9. Directiva 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată[2] prevede la articolul 273:

„Statele membre pot impune alte obligații pe care le consideră necesare pentru a asigura colectarea în mod corect a TVA-ului și a preveni evaziunea, sub rezerva cerinței de tratament egal al operațiunilor interne și operațiunilor efectuate între statele membre de către persoane impozabile și cu condiția ca respectivele obligații să nu genereze, în comerțul între statele membre, unele formalități în legătură cu trecerea frontierelor.

[…]”

B – *Convenția europeană a drepturilor omului*

10. Articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO, intitulat „Dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori”, prevede următoarele:

„1. Nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui stat.

2. Dispozițiile paragrafului precedent nu împiedică redeschiderea procesului, conform legii și procedurii penale a statului respectiv, dacă fapte noi ori recent descoperite sau un viciu fundamental în cadrul procedurii precedente sunt de natură să afecteze hotărârea pronunțată.

3. Nicio derogare de la prezentul articol nu este îngăduită în temeiul articolului 15 din convenție.”

C – *Cadrul juridic național*

11. Articolele 1 și 4 din capitolul 5 al Taxeringslagen (Legea privind evaluarea fiscală, 1990:324) conțin dispozițiile de bază privind regimul taxelor suplimentare în Suedia:

„*Articolul 1*

În cazul în care contribuabilul a furnizat în cursul procedurii informații false în vederea stabilirii deciziei de impunere, cu excepția cazului în care acestea au fost furnizate oral, se percepe o taxă specială (taxă suplimentară). Aceeași taxă se percepe în cazul în care contribuabilul a furnizat astfel de informații în cursul unor proceduri juridice fiscale și informațiile nu au fost acceptate în urma examinării pe fond.

2 — Directiva Consiliului din 28 noiembrie 2006 (JO L 347, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, p. 7).

Se consideră că informațiile sunt false dacă este evident că informațiile furnizate de contribuabil sunt inexacte sau că acesta a omis să furnizeze informațiile care i-au fost solicitate în vederea stabilirii deciziei de impunere. Cu toate acestea, se poate considera că informațiile respective nu sunt false dacă acestea, împreună cu alte informații care au fost furnizate, constituie o bază suficientă pentru stabilirea unei decizii corecte. Se poate considera de asemenea că informațiile respective nu sunt false dacă acestea sunt într-atât de nerezonabile încât să nu poată constitui o bază de stabilire a unei decizii de impozitare.

[…]

Articolul 4

În cazul unui fals în declarații, taxa suplimentară este de 40 % din impozitul prevăzut la articolul 1 primul paragraf punctele 1-5 din capitolul 5, care nu va fi perceput de la contribuabil sau de la soțul/soția sa în cazul recunoașterii faptei de fals în declarații. În ceea ce privește taxa pe valoarea adăugată, taxa suplimentară este de 20 % din impozitul care ar fi fost în mod nelegal creditat în favoarea persoanei impozabile.

Taxa suplimentară se calculează la 10 % sau, în ceea ce privește taxa pe valoarea adăugată, la 5 %, în cazul în care informațiile false au fost corectate sau ar fi putut fi corectate cu ajutorul documentelor justificative care se află în mod normal la dispoziția Skatteverket și care s-au aflat la dispoziția Skatteverket înainte de sfârșitul lunii noiembrie din anul fiscal respectiv.

[…]”

12. Articolele 2 și 4 din Skattebrottslagen (Legea privind infracțiunile fiscale, 1971:69) conțin dispoziții cu caracter penal aplicabile evaziunii fiscale, care prevăd următoarele:

„*Articolul 2*

Fapta persoanei care furnizează cu intenție informații false autorităților, cu excepția cazului în care acestea sunt furnizate oral, sau care omite să depună declarații, declarații de venit sau alte informații solicitate la autoritățile relevante și prin aceasta dă naștere unui risc ca impozitul să nu fie vărsat la buget sau ca impozitul să fie luat în calcul sau rambursat în mod nelegal acestei persoane sau unui terț se pedepsește cu închisoare de cel mult doi ani pentru infracțiuni fiscale.

[…]

Articolul 4

În cazul în care infracțiunea prevăzută la articolul 2 este considerată infracțiune gravă, pedeapsa pentru infracțiuni fiscale în formă agravată este închisoarea de la 6 luni la 6 ani.

La stabilirea gravității infracțiunii, trebuie să se aibă în mod special în vedere dacă aceasta este săvârșită în legătură cu sume mari, dacă autorul a folosit documente sau contabilitate false sau dacă respectivul comportament a făcut parte dintr-o infracțiune continuă sau la scară largă sau dacă a prezentat în vreun alt mod un grad de pericol ridicat.”

III – Situația de fapt și procedura în fața instanței naționale

13. Domnul Fransson este un lucrător care desfășoară activități independente în principal în domeniul pescuitului și al vânzării peștelui alb (*Coregonus albula*). Activitatea sa de pescuit se desfășoară în apele râului Kalix, deși capturile sale sunt puse în vânzare atât pe teritoriul suedez, cât și pe cel finlandez.

14. Domnul Fransson este învinuit de administrația financiară suedeză de faptul că și-a încălcat obligațiile privind declarațiile fiscale în cursul anilor fiscali 2004 și 2005, rezultând o pierdere de venituri fiscale provenind din diverse impozite. În ceea ce privește deciziile de plată a TVA-ului aferente anilor fiscali menționați, autoritățile suedeze au apreciat că informațiile furnizate de domnul Fransson au cauzat o pierdere fiscală totalizând 60 000 de coroane suedeze în cursul anului fiscal 2004 și 87 550 de coroane suedeze în cursul anului fiscal 2005.

15. La 24 mai 2007, în conformitate cu reglementarea fiscală suedeză privind sancționarea, Skatteverket a aplicat domnului Fransson o amendă cu titlu de taxă suplimentară pentru infracțiunile fiscale săvârșite în cursul anului fiscal 2004, din care 4 872 de coroane suedeze corespund încălcării referitoare la TVA. În ceea ce privește anul fiscal 2005, Skatteverket a aplicat o altă amendă, din care 3 255 de coroane suedeze corespund încălcării referitoare la TVA. Nici sancțiunea corespunzătoare anului fiscal 2004 și nici cea corespunzătoare anului fiscal 2005 nu au fost contestate, devenind definitive la 31 decembrie 2010 și, respectiv, la 31 decembrie 2011.

16. La 9 iunie 2009, la cererea Ministerului Public, Haparanda Tingsrätt a inițiat o procedură penală împotriva domnului Fransson. Ministerul Public îl învinuiește pe domnul Fransson de săvârșirea infracțiunii de evaziune fiscală în cursul anilor fiscali 2004 și 2005. În opinia Ministerului Public, neîndeplinirea obligațiilor privind declarațiile fiscale reproșată domnului Fransson, inclusiv a celor aferente TVA-ului, a cauzat o pierdere considerabilă de încasări fiscale, care justifică deschiderea procedurii penale. În conformitate cu articolele 2 și 4 din Skattebrottslagen, infracțiunea de care este învinuit domnul Fransson este pedepsită cu o pedeapsă privativă de libertate de până la șase ani de închisoare.

17. Astfel cum relatează instanța de trimitere, faptele care susțin acuzația Ministerului Public sunt aceleași cu faptele pe care s-a întemeiat sancțiunea administrativă aplicată de Skatteverket la 24 mai 2007.

18. La 23 decembrie 2010, Haparanda Tingsrätt a suspendat procedura penală inițiată împotriva domnului Fransson, considerând că există o legătură cu dreptul Uniunii și, mai exact, cu articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care proclamă dreptul fundamental la *ne bis in idem*.

IV – Procedura în fața Curții

19. La 27 decembrie 2010 a fost înregistrată la grefa Curții cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare adresată de Haparanda Tingsrätt, ale cărei întrebări sunt formulate după cum urmează:

„1) Potrivit legii suedeze, pentru ca o instanță națională să poată înlătura aplicarea unor dispoziții naționale în legătură cu care se poate presupune că încalcă principiul *ne bis in idem* prevăzut la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO și, prin urmare, se poate presupune că încalcă și articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, este necesar să se regăsească în acest sens un temei clar în CEDO sau în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. O astfel de condiție impusă de dreptul național cu privire la înlăturarea aplicării dispozițiilor naționale este compatibilă cu dreptul Uniunii și în special cu principiile sale generale, incluzând supremația și efectul direct al dreptului Uniunii?

2) Admisibilitatea unei învinuiri pentru săvârșirea unor infracțiuni fiscale intră sub incidența principiului *ne bis in idem* consacrat prin articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO și prin articolul 50 din cartă dacă anterior învinuitului i s-a impus într-o procedură administrativă o anumită sancțiune financiară (taxă suplimentară) pentru săvârșirea aceleiași fapte de fals în declarații?

3) Răspunsul la întrebarea 2 este influențat de faptul că trebuie să existe o coordonare a acestor sancțiuni astfel încât instanțele ordinare să aibă posibilitatea să reducă pedeapsa aplicată în procesul penal deoarece învinuitului i-a mai fost impusă plata unei taxe suplimentare pentru săvârșirea aceleiași fapte de fals în declarații?

4) În cadrul domeniului de aplicare al principiului *ne bis in idem* menționat la întrebarea 2, este permis ca în anumite împrejurări să se aplice sancțiuni suplimentare în proceduri noi cu privire la același comportament care a fost examinat și care a condus la o decizie de impunere a unor sancțiuni împotriva unei persoane. În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 2, condițiile privind aplicarea mai multor sancțiuni în proceduri distincte în temeiul principiului *ne bis in idem* sunt îndeplinite dacă în cadrul ultimei proceduri are loc o reexaminare a împrejurărilor cauzei, independentă de procedura anterioară?

5) Sistemul suedez care presupune impunerea unor taxe suplimentare și examinarea răspunderii pentru infracțiuni fiscale în cadrul unor proceduri distincte este întemeiat pe mai multe motive de interes general, care sunt descrise în mod mai detaliat în cele ce urmează. În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 2, un sistem precum cel suedez este compatibil cu principiul *ne bis in idem* în cazul în care ar fi posibil să se instituie un sistem care nu ar intra sub incidența principiului *ne bis in idem*, fără a fi necesar să se abțină nici de la impunerea unor taxe suplimentare, nici de la pronunțarea unei decizii privind răspunderea pentru infracțiuni fiscale (dacă aceasta este aplicabilă) prin transferul competenței de impunere a unor taxe suplimentare de la Skatteverket și, după caz, de la instanțele administrative la instanțele ordinare, pentru ca taxele suplimentare să fie examinate împreună cu învinuirea de săvârșire a unor infracțiuni fiscale?”

20. Au prezentat observații scrise Regatul Suediei, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Danemarcei, Republica Cehă, Republica Austria și Republica Irlanda, precum și Comisia.

21. Ședința în fața Curții a avut loc la 24 ianuarie 2012, prezentând observații orale reprezentanții domnului Fransson, agentul Republicii Cehe, al Regatului Danemarcei, al Republicii Federale Germania, al Republicii Irlanda, al Republicii Elene, al Republicii Franceze, al Regatului Țărilor de Jos și al Comisiei.

V – Competența Curții

22. Atât statele care au depus observații scrise (cu excepția Austriei), cât și statele care au prezentat numai observații orale (Germania și Franța), precum și Comisia, au considerat, la fel ca Ministerul Public în cauza *a quo*, că răspunsul la problema ridicată de garantarea principiului *ne bis in idem* nu trebuie căutat în dreptul Uniunii și nici nu poate fi solicitat un astfel de răspuns Curții. Mai concret, problema în discuție nu este guvernată de articolul 50 din cartă. Rezultă că dezbaterea privind problema de fond, mai exact cea referitoare la conținutul și la domeniul de aplicare al principiului menționat în dreptul Uniunii, a fost frecvent evitată, având ca rezultat afectarea acestuia.

23. Problema dezbătută în mod prioritar a fost, fără îndoială, cea privind competența Curții, în termenii menționați. Astfel, Curtea se confruntă din nou cu o problematică în care solicitarea unor criterii clare în vederea determinării domeniului de aplicare al expresiei „punerea în aplicare a dreptului Uniunii de către statele membre” își găsește corespondent doar în dificultatea obiectivă de a o satisface [3].

3 — A se vedea printre altele Groussot, X., Pech, L., și Petursson, G. T., „The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication”, *Eric Stein Working Paper* 1/2011.

24. În continuare, dorim numai să supunem aprecierii Curții unele abordări suplimentare pe lângă abordările diverse și multiple furnizate în special de avocații generali în ultimul timp [4]. Considerăm că prezenta cauză oferă posibilitatea de a include argumente în măsură să contribuie la o sarcină de construcție jurisprudențială care nu va fi finalizată de pe o zi pe alta.

A – *Abordare generală*

1. O „situație” abstractă: „punerea în aplicare” a dreptului Uniunii de către statele membre

25. Astfel cum am precizat, argumentul de bază cu privire la care toți participanții la procedură au aceeași opinie este acela că nu este îndeplinită împrejurarea sau cerința enunțată în mod strict în prezent la alineatul (1) al articolului 51 din cartă, care prevede că statele membre sunt supuse dispozițiilor cartei „numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii”. Legătura dintre acest text și până atunci exclusivul temei jurisprudențial al aceleiași norme este evidentă în explicația corespunzătoare a cartei [5]. Explicațiile, ținând seama de valoarea lor juridică, indică, așadar, o continuitate, mai degrabă decât o confruntare, în ceea ce privește relația dintre jurisprudența menționată și materializarea acesteia în cartă, în mod corect, în opinia noastră, cu unele nuanțări.

26. Independent de aceasta, de la proclamarea inițială a cartei la Nisa au abundat opinii care au indicat o tensiune între această jurisprudență a Curții, atât în stadiul acesteia corespunzător anului 2000, cât și în cel corespunzător anului 2007 [6], și textul menționat. „Punere în aplicare” (ca o categorie a cartei) și „domeniu de aplicare” (ca o categorie jurisprudențială) au fost prezentate ca termenii care ar rezuma tensiunea menționată [7].

27. În legătură cu acest aspect, considerăm că ar fi util ca diferitele formulări utilizate să fie privite ca expresii care nu sunt diferite din punct de vedere calitativ. Este clar că pot fi recunoscute nuanțe între acestea, însă contururile sunt în orice caz imprecise. În special, cele două formulări menționate indică, în opinia noastră, o situație în care, întrucât există întotdeauna o marjă de apreciere din partea statelor membre, astfel încât o eventuală încălcare a dreptului nu ar putea să fie imputată în mod întemeiat Uniunii, *prezența* dreptului Uniunii în situația dată este suficient de puternică pentru a fi justificată analiza comparativă cu dreptul Uniunii și, prin urmare, intervenția Curții.

4 — A se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Scattolon (Hotărârea din 6 septembrie 2011, C-108/10, Rep., p. I-7491), Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Ruiz Zambrano (Hotărârea din 8 martie 2011, C-34/09, Rep., p. I-1177), Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Centro Europa 7 (Hotărârea din 31 ianuarie 2008, C-380/05, Rep., p. I-349), sau Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Schmidberger (Hotărârea din 12 iunie 2003, C-112/00, Rec., p. I-5659).

5 — A se vedea explicația cu privire la articolul 51 a prezidiului convenției care a elaborat carta, în versiunea sa consolidată, la care face trimitere articolul 6 alineatul (3) primul paragraf din cartă.

6 — A se vedea, pe de o parte, Hotărârea din 13 iulie 1989, Wachauf (5/88, Rec., p. 2609), Hotărârea din 24 martie 1994, Bostock (C-2/92, Rec., p. I-955), și Hotărârea din 12 iunie 2003, Schmidberger (C-112/00, Rec., p. I-5659); pe de altă parte, Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT (C-260/89, Rec., p. I-2925), și Hotărârea din 26 iunie 1997, Familiapress (C-368/95, Rec., p. I-3689), și în contrast cu Hotărârea din 13 iunie 1996, Maurin (C-144/95, Rec., p. I-2909), cu Hotărârea din 29 mai 1997, Kremzow (C-299/95, Rec., p. I-2629), și cu Hotărârea din 18 decembrie 1997, Annibaldi (C-309/96, Rec., p. I-7493).

7 — A se vedea, între mulți alții, Nusser, J., *Die Bindung der Migliedstaaten an die Unionsgrundrechte*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 2011, p. 54 și urm., Kokott, J., și Sobotta, C., „The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon”, *EUI Working Papers*, Academy of European Law, nr. 2010/06, Alonso García, R., „The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, nº 8 *European Law Journal*, 2002, Groussot, X., Pech, L., Petursson, G. T., „The Scope of Application…”, lucrare citată anterior, Eeckhout, P., „The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question”, 39 *Common Market Law Review*, 2002, Jacqué, J. P., „La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux”, REDP, vol. 14, nr. 1, 2002, Egger, A., „EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited”, *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006, Rosas, A., și Kaila, H., „L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan”, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2011, și Weiler, J., și Lockhart, N., „Taking rights «seriously» seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I”, nr. 32, *Common Market Law Review*, 1995.

28. Aceasta înseamnă că, înainte de toate, legitimitatea controlului în ipoteza absenței marjei de apreciere (situația „Bosphorus”, pentru a se înțelege) [8] nu este, desigur, contestată. Este vorba despre situații care sunt mai mult de *reproducere* decât de *punere în aplicare*.

29. În orice caz, situația „punere în aplicare” prezintă în sine o perspectivă, în esență fluidă, referitoare la repartizarea responsabilității în ceea ce privește garantarea drepturilor fundamentale. Odată afirmat principiul, mai precis cel potrivit căruia, în anumite situații, manifestările în mai mare sau mai mică măsură *autonome* ale puterii publice a statelor membre trebuie să fie confruntate cu drepturile fundamentale, astfel cum sunt reglementate în Uniune și de către interpretul suprem al acestora, Curtea, problema care se ridică imediat este cea referitoare la domeniul de aplicare al acestui principiu.

30. În opinia noastră, la această problemă, a situațiilor în care este necesar să fie efectuat un control „centralizat” al acțiunii statelor membre în ceea ce privește respectarea drepturilor fundamentale, Curtea a răspuns inițial în mod individualizat, ceea ce a permis identificarea unui număr restrâns de „situații”, perfect cunoscute, comentate în mod repetat și evaluate în diverse moduri [9].

31. În orice caz, probabil datorită acestei origini punctuale a doctrinei, nu a existat niciodată o argumentare cu adevărat solidă, în sensul de a avea un grad suficient de abstractizare pentru a putea fi explicată. Motivele pot fi variate, iar acesta nu pare a fi momentul pentru a le aprofunda.

32. Nu conține mai multe explicații nici Hotărârea ERT, care apare ca pivot între identificarea unei „situații” mai mult sau mai puțin definite (derogare de la libertăți) și trecerea la situația generică care ar sfârși prin a se concretiza: „domeniu”, „domeniu de aplicare”, „punere în aplicare”, mereu ale dreptului Uniunii.

33. O descriere abstractă a fenomenului în discuție ne-ar determina să susținem că o caracteristică comună a diverselor formulări utilizate este impunerea unei *prezențe* a dreptului Uniunii la originea exercitării puterii publice: prezență, trebuie adăugat, în calitate de drept, mai precis, având capacitatea de a stabili sau de a influența într-o mai mare sau mai mică măsură conținutul manifestărilor menționate ale puterii publice în statul membru. Totuși, „prezență” nu se transformă în „predeterminare”, în măsura în care această din urmă situație nu trebuie să pună probleme [10].

34. În sfârșit, niciuna dintre formulările menționate mai sus („domeniu”, „domeniu de aplicare”, „punere în aplicare”) nu deține în sine capacitatea de a limita domeniul de aplicare al acestei afirmații de principiu. Dacă se poate considera astfel, acestea au puțin de a face cu ideea de *lex stricta*, în ipoteza în care o astfel de condiție le-ar fi aplicabilă. Dimpotrivă, au toate avantajele și inconvenientele oricărei formulări în esență deschise. Nici aceeași discutată particulă „numai” de la alineatul (1) al articolului 51 din cartă nu duce mai departe: când include o anumită prevenire a unei interpretări extinse în viitor, când exprimă o convingere optimistă cu privire la capacitatea semantică a locuțiunii verbale „a pune în aplicare”.

8 — Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului Bosphorus împotriva Irlandei din 30 iunie 2005 (cauza 45036/98).

9 — A se vedea, între multe altele, „situațiile” din cauzele tipice Wachauf și ERT, citate anterior, precum și numeroasele exemple prezentate de Kaila, H., „The Scope of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the Member States”, în Cardonnel, P., Rosas, A., și Wahl, N., *Constitutionalising the EU Judicial System. Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Hart Publishers, Oxford-Portland, 2012.

10 — A se vedea Nusser, J., *Die Bindung der Migliedstaaten …*, *op. cit.*

2. O propunere de interpretare: o relație regulă-excepție

35. În opinia noastră, în cadrul unei interpretări corecte a structurii constituționale de bază a grupului format din Uniune și state, care a fost calificat drept „Verfassungsverbund” european [11], ca regulă, controlul actelor puterilor publice ale statelor membre cu marjă de apreciere revine însești statelor membre, în contextul propriei ordini constituționale și al obligațiilor internaționale asumate de acestea.

36. Totuși, această regulă este însoțită de o excepție care a dobândit o importanță ce nu poate fi negată, cea referitoare la situațiile în care puterile publice naționale pun în aplicare dreptul european, astfel cum acesta este formulat în prezent în cartă. Înțelegerea relației dialectice dintre cele două scenarii în termeni de regulă și excepție continuă să fie în prezent, în opinia noastră, justificată.

37. Consecința este aceea că asumarea de către Uniune a garantării drepturilor fundamentale în cadrul exercitării puterii publice a statelor în aceste situații trebuie examinată în termeni de *deplasare*, în sensul transferului responsabilității originale a statelor către Uniune în ceea ce privește garantarea menționată.

38. Desigur, dreptul Uniunii este, în ceea ce privește conținutul său, o realitate variabilă în timp, iar această variație determină în mod inexorabil și legitim domeniul de aplicare al excepției. Însă principiul, ca atare și în condițiile în care termenul „Verfassungsverbund” are sens pentru a descrie Uniunea din punct de vedere constituțional, formulează structural o excepție de la regulă. Considerăm că o interpretare a acestei excepții care include posibilitatea de a o converti în regulă nu corespunde ideii de bază prezentate mai sus.

39. Astfel, considerăm că ideea de bază, însă imprecisă, potrivit căreia statele membre sunt supuse cartei „în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii” necesită în aceste momente un efort suplimentar de interpretare rațională din partea instanței Uniunii. Acest efort a fost solicitat de mult timp, fără a lipsi sugestiile din partea doctrinei [12].

3. Un temei: un interes specific al Uniunii

40. În opinia noastră, competența Uniunii de a-și asuma garantarea drepturilor fundamentale în ceea ce privește manifestările de putere publică ale statelor membre atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii trebuie explicată pornind de la un interes specific al Uniunii ca această exercitare a puterii publice să fie conformă cu interpretarea drepturilor fundamentale de către Uniune. Simpla împrejurare că această exercitare își are originea ultimă în dreptul Uniunii nu este suficientă în sine pentru a considera că există o situație de „punere în aplicare”.

41. În ultimă instanță, considerăm că este legitim ca, în situații care sunt dificil de precizat dinainte, interesul Uniunii de a-și lăsa amprenta, concepția cu privire la dreptul fundamental, să primeze asupra celui al fiecăruia dintre statele membre, astfel cum am arătat. Acest interes al Uniunii are temeiul principal în prezența sau chiar participarea dreptului Uniunii la dreptul național în fiecare caz în parte. În definitiv, este vorba despre situații în care legitimitatea *res publica* europeană poate fi în joc, iar această apreciere trebuie să primească un răspuns adecvat.

11 — Pernice, I., „Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung”, în Bieber, R., și Widmer, P. (editori), *L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European constitutional area*, Schultess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1995, p. 261 și urm., și mai recent, de același autor, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten im europäischen Verfassungsverbund*, Ed. de Gruyter, Berlin, 2006, p. 17 și urm.

12 — A se vedea în special Nusser, J., *Die Bindung der Migliedstaaten* …, citată anterior.

4. O modalitate de argumentare: locul categoriilor și locul cazuisticii

42. Revine Curții, în principal, o sarcină prioritară de motivare și în special propunerea de reguli care sunt în beneficiul legitimității oricărei activități jurisdicționale.

43. Altfel spus, categoria „punerea în aplicare a dreptului Uniunii” ca temei al atragerii controlului *ius fundamental* al activității puterilor publice naționale necesită, în opinia noastră, o jurisprudență care să completeze și, în definitiv, să ordoneze un text cu caracter proteic precum cel în discuție.

44. Mai concret, împrejurarea potrivit căreia simpla invocare sau declarare directă a unei anumite situații juridice precum „punerea în aplicare a dreptului Uniunii” nu pare satisfăcătoare se datorează, în opinia noastră, faptului că din spatele acesteia lipsește un element care să *califice* situația astfel identificată. În definitiv, aprecierea anterioară echivalează cu un apel la o motivare expresă, în orice caz mai solidă decât cea realizată până în prezent, a situațiilor în care trebuie să aibă loc deplasarea funcției și a responsabilității pentru garantarea drepturilor fundamentale de la state către Uniune.

45. În același timp, deși pare paradoxal, considerăm că este necesară o consolidare în paralel a examinării caracteristicilor cauzei, a cazuisticii, în definitiv, interpretată în mod corect. Concret, stabilirea aspectului dacă o situație dată trebuie înțeleasă ca o aplicare a dreptului Uniunii trebuie să fie frecvent rezultatul punerii în balanță a unei serii de factori care configurează cauza. În acest sens, cu cât clasificarea jurisprudențială a situațiilor de deplasare a responsabilității este mai redusă, cu atât mai multă atenție judiciară va trebui acordată împrejurărilor cauzei.

46. Considerăm, pe scurt, că o clauză tipic deschisă cum este cea cuprinsă în prezent la alineatul (1) al articolului 51 din cartă necesită o stabilire de bază a sensului acesteia. Aceasta trebuie să aibă loc, în primul rând, prin stabilirea diverselor situații în care deplasarea garantării drepturilor fundamentale de la state către Uniune poate fi în esență justificată. În al doilea rând, considerăm că o evaluare comparativă a împrejurărilor concrete ale fiecărei cauze trebuie să permită o apreciere finală și definitivă cu privire la atribuirea responsabilității garantării fie Uniunii, fie statelor.

B – *Răspunsul în speță la problema competenței*

47. În încercarea de a aplica propunerile anterioare cazului în speță, considerăm că trebuie început prin a acorda atenție dreptului fundamental al Uniunii în cauză și acțiunii puterilor publice statale care ar trebui confruntate cu acesta, înainte de a trece la gradul de legătură dintre acestea.

1. Dreptul fundamental în discuție

48. În acest stadiu, propunem îndreptarea atenției către o apreciere de ordin sistematic, care are însă capacitatea de a orienta raționamentul. Trebuie să se țină seama de faptul că, în prezent, sediul principiului *ne bis in idem* a devenit carta, mai precis articolul 50 din aceasta. Codificarea drepturilor fundamentale ale Uniunii, deși coexistă cu alte componente ale articolului 6 TUE, are consecințe specifice. În special, carta evidențiază „conexiunile de sens” („Sinnzusammenhänge”) care, într-un sistem de drepturi predominant jurisdicțional, se mențin într-o anumită penumbră.

49. Și mai concret, sistemul cartei complică în mod considerabil stabilirea unui tratament diferențiat între garanția recunoscută la articolul 50 și celelalte garanții numeroase de fond și de formă prevăzute de articolele care formează titlul VI din cartă, mai exact articolele 47-50, intitulate „dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil” (articolul 47), „prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare” (articolul 48), „principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor” (articolul 49).

2. Un domeniu special de exercitare a puterii publice: competența de sancționare

50. Ca punct de pornire, trebuie arătat că domeniul, atât de frecvent recunoscut ca atare, al exercitării competenței de sancționare a statelor membre cu *cauză eficientă* în dreptul Uniunii dispune de justificări care nu sunt ușor de contestat în ceea ce privește interesul Uniunii.

51. Ne aflăm într-un context al „competenței de sancționare" a statelor membre care își are originea ultimă în dreptul Uniunii, o situație în care jurisprudența furnizează deja multe reguli, astfel cum s-a evidențiat în mai multe rânduri pe parcursul ședinței. Astfel, Curtea a declarat în mod repetat că exercitarea competenței de sancționare de către statele membre trebuie realizată cu respectarea principiilor generale ale dreptului Uniunii, a căror interpretare a domeniului de aplicare revine în mod logic Curții de Justiție[13]. Este dificil să nu se considere că în prezent aceste principii generale includ drepturile fundamentale, astfel cum sunt prevăzute la acest moment de cartă.

3. Domeniul de aplicare al deplasării garantării principiului *ne bis in idem* de la state către Uniune

52. În aceste condiții, întrebarea este: acest apel la respectarea principiilor menționate în cadrul exercitării competenței de sancționare trebuie înțeles ca proclamarea deplasării generale către instanța Uniunii a tuturor garanțiilor conferite de principiile menționate care, împreună cu principiul *ne bis in idem*, formează titlul VI din cartă?

53. În opinia noastră, activitatea de sancționare a statelor cu originea în dreptul Uniunii configurează un principiu de legitimare a deplasării responsabilității privind garantarea drepturilor. Deși sancționarea comportamentelor individuale contrare dreptului Uniunii a fost în mod frecvent de competența statelor membre, cu toate acestea, nu poate fi afirmată lipsa totală de interes a Uniunii înseși ca exercitarea acestei competențe de sancționare să aibă loc cu respectarea principiilor fundamentale care reglementează o comunitate de drept precum Uniunea.

54. Acestea fiind spuse, recent menționatul principiu de legitimare necesită în mod imperativ să fie completat și întregit printr-o serie de argumente extrase din împrejurările cauzei. Cu alte cuvinte, considerăm că simpla apreciere potrivit căreia o anumită exercitare a competenței statale de sancționare își are originea ultimă într-o dispoziție de drept al Uniunii nu este suficientă în sine pentru a deplasa controlul oricăror garanții constituționale aplicabile exercitării competenței menționate din domeniul de aplicare al statelor către cel al Uniunii.

55. Considerațiile anterioare ne determină să considerăm că stabilirea competenței Curții de a se pronunța cu privire la aspectul dacă principiul *ne bis in idem* a fost respectat suficient în prezenta cauză trebuie să pornească de la o analiză a domeniului în discuție, activitatea statală de sancționare cu originea în dreptul Uniunii, care ar conferi o susținere pur inițială și de principiu unui răspuns pozitiv. Cu toate acestea, analiza atentă atât a dreptului fundamental invocat, cât și a împrejurărilor cauzei trebuie să fie cea care să ofere un răspuns definitiv.

13 — A se vedea între multe altele Hotărârea din 7 iulie 1976, Watson și Belmann (118/75, Rec., p. 1185), Hotărârea din 14 iulie 1977, Sagulo și alții (8/77, Rec., p. 1495), Hotărârea din 10 iulie 1990, Hansen (C-326/88, Rec., p. I-2911), Hotărârea din 2 octombrie 1991, Vandevenne și alții (C-7/90, Rec., p. I-4371), Hotărârea din 21 septembrie 1989, Comisia/Grecia (68/88, Rec., p. 2965), Hotărârea din 27 februarie 1997, Ebony Maritime și Loten Navigation (C-177/95, Rec., p. I-1111), Hotărârea din 31 martie 2011, Aurubis Balgaria (C-546/09, Rep., p. I-2531), și Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán (C-210/10). Mai specific, cu privire la sancțiunile naționale în contextul transpunerii directivelor Uniunii, a se vedea între altele Hotărârea din 12 iulie 2001, Louloudakis (C-262/99, Rec., p. I-5547), Hotărârea din 11 septembrie 2003, Safalero (C-13/01, Rec., p. I-8679), Hotărârea din 2 octombrie 2003, Grilli (C-12/02, Rec., p. I-11585), Hotărârea din 3 mai 2005, Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, Rec., p. I-3565), și Hotărârea din 5 iulie 2007, Ntionik și Pikoulas (C-430/05, Rep., p. I-5835).

4. Concluzie: o ipoteză care nu este acoperită de situația „punerea în aplicare a dreptului Uniunii”

56. Înainte de toate, înseși prezentarea și argumentarea întrebării preliminare de către instanța de trimitere nu pot decât să îngrijoreze. Dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii, astfel cum apar în ordonanța de trimitere, sunt epuizate prin citarea articolului 6 TUE și a articolului 50 din cartă, fără cea mai mică intenție de a identifica dreptul Uniunii despre a cărui „punere în aplicare” de către stat este vorba în definitiv. Mai tulburător este faptul că instanța de trimitere declară că dreptul suedez nu a fost adoptat în conformitate cu dreptul Uniunii sau că răspunsul poate fi în orice caz util în alte situații, pentru care ar fi foarte util să existe de pe acum un răspuns al Curții de Justiție [14].

57. Dincolo de propriile îndoieli ale instanței de trimitere, problema fundamentală care trebuie analizată în speță constă în legătura dintre dreptul Uniunii, în acest caz, fără îndoială, Directiva TVA, și situația creată în statul membru ca urmare a concepției care prevalează în acesta cu privire la domeniul de aplicare al principiului *ne bis in idem*. Astfel, nu trebuie uitat că gradul de legătură dintre dreptul Uniunii în principiu „pus în aplicare” și exercitarea puterii publice a statului este cel care constituie premisa constatării unui interes al Uniunii privind asumarea garantării dreptului fundamental în cauză. Această legătură este, în opinia noastră, foarte slabă, nefiind în orice caz suficientă pentru a fundamenta un interes clar identificabil al Uniunii în a-și asuma garantarea acestui drept fundamental.

58. În Directiva 2006/112 nu poate fi identificat decât un mandat de eficacitate în ceea ce privește colectarea TVA-ului [15]. Este clar că, în societățile noastre, sancționarea nerespectării obligațiilor fiscale reprezintă o condiție imperativă a eficacității exercitării competenței fiscale. Ca o consecință logică, statul membru trebuie să pună în serviciul colectării TVA-ului sistemul său fiscal general, inclusiv cel sancționator, în același mod în care trebuie să pună în serviciul colectării menționate propria sa administrație financiară.

59. Dispozițiile legale pe care se întemeiază competența administrativă de sancționare și, respectiv, *ius puniendi* în sens propriu se încadrează cu claritate în această logică: este sancționată în acest caz, într-o formă generală, falsificarea datelor furnizate administrației finanțelor publice de către contribuabili, ca o premisă esențială a sistemului de sancționare menționat. Această parte a sistemului fiscal suedez este cea care este pusă în serviciul colectării TVA-ului.

60. În aceste condiții, întrebarea este aceea dacă fenomenul unei activități normative statale motivate în mod direct de dreptul Uniunii este comparabil cu fenomenul din prezenta cauză de punere a dreptului statal în serviciul obiectivelor stabilite de dreptul Uniunii, mai exact dacă cele două situații sunt comparabile din perspectiva interesului calificat al Uniunii pentru asumarea directă și centralizată a garantării acestui drept.

61. Considerăm că, în analiza acestei materii delicate, trebuie să fie percepută diferența între *causa* mai mult sau mai puțin proximă și simpla *occasio*. Problema, în măsura în care există, privind concepția domeniului de aplicare al principiului *ne bis in idem* în dreptul suedez este o problemă generală pentru arhitectura dreptului sancțiunilor și, ca atare, existentă în mod complet autonom față de colectarea TVA-ului, în cadrul căreia prezenta situație de sancționare a unui comportament de falsificare de informații apare ca o simplă *occasio*.

62. În acest caz, întrebarea este dacă această *occasio* trebuie să aibă drept consecință faptul că instanța Uniunii trebuie să fie cea care să stabilească, cu consecințe inevitabil generale, domeniul de aplicare al principiului *ne bis in idem* în ordinea juridică suedeză, cu prioritate în raport cu domeniul de aplicare care rezultă din structurile constituționale și din obligațiile internaționale ale acesteia.

14 — A se vedea punctul 17 din ordonanța de trimitere.

15 — A se vedea articolul 273 din Directiva 2006/112.

63. În opinia noastră, ar fi disproporționat să se deducă din această *occasio* o deplasare a repartizării responsabilității privind garantarea drepturilor fundamentale între Uniune și state, tot astfel precum ni s-ar părea disproporționat dacă ceea ce ar fi supus aprecierii noastre ar fi chestiuni precum o apărare adecvată, caracterul suficient al probelor sau altele conținute în titlul VI din cartă. În definitiv, pare hazardat să se afirme că prin intermediul unui text precum articolul 273 din Directiva 2006/112 s-a anticipat o deplasare a tuturor garanțiilor constituționale care reglementează exercitarea competenței de sancționare a statelor, în ceea ce privește colectarea TVA-ului, de la state către Uniune.

64. Prin urmare, considerăm că întrebarea pe care instanța de trimitere, după punerea în balanță a tuturor împrejurărilor cauzei, o adresează Curții nu trebuie apreciată ca un caz de aplicare a dreptului Uniunii în sensul alineatului (1) al articolului 51 din cartă. Propunem, prin urmare, Curții să declare că nu este competentă să răspundă la prezenta întrebare.

65. Dacă, dimpotrivă, Curtea ar considera că este competentă să se pronunțe cu privire la fondul cauzei, propunem în continuare, în subsidiar, să răspundă la întrebările preliminare adresate de Haparanda Tingsrätt.

VI – Întrebările preliminare

66. Cele cinci întrebări preliminare adresate de instanța națională pot fi reduse la două. Astfel cum vom arăta în continuare, a doua, a treia, a patra și a cincea întrebare se axează pe aplicarea principiului *ne bis in idem*, cuprins în articolul 50 din cartă, în cazul situațiilor de dublă sancționare administrativă și penală impuse de statele membre. Prima întrebare preliminară, la care trebuie să se răspundă în ultimul rând, face referire la condițiile impuse de Curtea Supremă suedeză pentru aplicarea CEDO și a cartei de către instanțele din statul menționat.

A – *A doua, a treia, a patra și a cincea întrebare preliminară*

1. Reformulare și admisibilitate

67. Astfel cum tocmai am precizat, a doua, a treia, a patra și a cincea întrebare preliminară formulate de Haparanda Tingsrätt fac referire la interpretarea articolului 50 din cartă. În special, a doua întrebare face referire la calificarea acelorași fapte în sensul principiului *ne bis in idem*, mai precis la constatarea că sunt examinate aceleași comportamente în mod repetat. A treia și a patra întrebare se axează pe aspectul procedural al principiului *ne bis in idem*, care constă în interzicerea unei proceduri duble. A cincea întrebare este formulată în termeni mai degrabă ipotetici, întrucât menționează, ca element de referință, o reglementare națională alternativă celei în vigoare în Suedia.

68. În opinia noastră, la a doua, la a treia și la a patra întrebare preliminară poate fi dat un răspuns comun. Cele trei întrebări fac referire la diverse componente ale aceluiași drept fundamental, asupra cărora ne vom opri în continuare, însă întotdeauna ca parte integrantă a principiului *ne bis in idem*. În definitiv, instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă principiul menționat, astfel cum apare prevăzut la articolul 50 din cartă, interzice unui stat să impună, în conformitate cu dreptul Uniunii, o dublă sancțiune administrativă și penală pentru aceleași fapte.

69. În schimb, a cincea întrebare este inadmisibilă. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă sistemul suedez este compatibil cu articolul 50 din cartă, având în vedere un sistem alternativ ipotetic (care nu există în prezent în Suedia) de soluționare a chestiunilor prejudiciale în materie penală. A răspunde la această întrebare ar avea drept rezultat faptul că Curtea s-ar pronunța în mod indirect cu privire la o măsură națională inexistentă în ordinea juridică suedeză. Caracterul ipotetic al întrebării ar duce la o decizie a Curții mai apropiată de un aviz consultativ decât de o hotărâre interpretativă cu

titlu preliminar, ceea ce jurisprudența a respins în numeroase ocazii[16]. Prin urmare, propunem Curții să declare cea de a cincea întrebare inadmisibilă.

2. Analiza celei a doua, a celei de a treia și a celei de patra întrebări preliminare

70. Întrebarea adresată de Haparanda Tingsrätt este deosebit de complexă și nu este mai puțin delicată decât problema tratată mai sus. Pe de o parte, dubla sancționare administrativă și penală reprezintă o practică foarte extinsă în statele membre, mai ales în domenii precum fiscalitatea, politicile de mediu sau siguranța publică. Totuși, modalitatea de realizare a cumulului de sancțiuni variază enorm între ordinile juridice și prezintă atribute specifice și proprii fiecărui stat membru. În majoritatea cazurilor, aceste trăsături specifice sunt adoptate cu scopul de a atenua consecințele dublei acțiuni de sancționare realizate de puterea publică. Pe de altă parte, astfel cum vom vedea în continuare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat recent cu privire la acest aspect și a confirmat că astfel de practici, contrar a ceea ce ar putea părea inițial, încalcă dreptul fundamental la *ne bis in idem* prevăzut la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO. Cu toate acestea, nu toate statele membre au ratificat această dispoziție, incluzând în alte situații rezerve sau declarații de interpretare a acesteia. Rezultatul acestei situații este că mandatul de interpretare a cartei în lumina CEDO și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului [alineatul (3) al articolului 52 din cartă] devine, ca să spunem așa, asimetric, ridicând unele probleme legate de aplicabilitatea în cauză.

a) Articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în această privință

i) Semnarea și ratificarea articolului 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO

71. Principiul *ne bis in idem* nu a făcut parte în mod expres din CEDO din primul moment. Includerea sa a avut loc, după cum se știe, prin intermediul Protocolului nr. 7 la CEDO, deschis semnării la 22 noiembrie 1984 și în vigoare de la 1 noiembrie 1988. Printre alte drepturi, articolul 4 cuprinde garanția conferită de *ne bis in idem*, cu scopul, potrivit explicațiilor protocolului furnizate de Consiliul Europei, de a da expresie principiului în temeiul căruia nimeni nu trebuie să fie judecat într-o procedură penală în urma unei infracțiuni pentru care a fost deja condamnat sau achitat anterior printr-o hotărâre definitivă.

72. Spre deosebire de alte drepturi cuprinse în CEDO, dreptul prevăzut la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO nu a fost acceptat în unanimitate de statele semnatare ale convenției, dintre care fac parte diferite state membre ale Uniunii. La data prezentării acestor concluzii, Protocolul nr. 7 nu a fost încă ratificat de Germania, Belgia, Țările de Jos și Regatul Unit. Dintre statele care l-au ratificat, Franța a formulat o rezervă la articolul 4 din protocolul menționat, limitând aplicarea acestuia numai

16 — A se vedea printre altele Hotărârea din 12 iunie 2003, Schmidberger (C-112/00, Rec., p. I-5659, punctul 32), Hotărârea din 8 septembrie 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, Rep., p. I-7721, punctul 64), și Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group (C-384/08, Rep., p. I-2055, punctul 28).

la infracțiunile de natură penală [17]. De asemenea, cu ocazia semnării, Germania, Austria, Italia și Portugalia au formulat diverse declarații cu privire la aceeași împrejurare: domeniul de aplicare limitat al articolului 4 din Protocolul 7, a cărui protecție vizează numai dubla sancționare „penală”, în sensul prevăzut de ordinea juridică internă [18].

73. Cele de mai sus arată cu claritate și expresivitate că problemele ridicate de dubla sancționare administrativă și penală prezintă o considerabilă lipsă de consens între statele membre și Uniune. Caracterul problematic al cadrului se reafirmă dacă avem în vedere negocierile cu privire la viitoarea aderare a Uniunii la CEDO, din care statele și Uniunea au decis să excludă, pentru moment, protocoalele la CEDO, inclusiv cel în discuție în prezenta cauză [19].

74. Această lipsă de consens are la origine importanța prezentată de instrumentele de sancționare administrativă într-un mare număr de state membre, precum și importanța deosebită acordată în același timp în aceste state procedurii și sancțiunilor penale. Pe de o parte, statele nu doresc să renunțe la eficiența care caracterizează sancțiunile administrative, în special în sectoare în care puterea publică urmărește să asigure o respectare strictă a legalității, precum dreptul fiscal sau dreptul siguranței publice. Pe de altă parte, caracterul excepțional al intervenției penale, precum și garanțiile conferite acuzatului în cursul procedurii determină statele să își rezerve o marjă de decizie privind comportamentele care pot fi sancționate penal. Acest interes dublu de a menține o competență de sancționare dublă, administrativă și penală, explică de ce, în prezent, un număr foarte ridicat de state membre refuză, într-un fel sau în altul, să se supună jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, care, astfel cum vom arăta în continuare, a evoluat într-un sens care exclude practic această dualitate.

ii) Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO

75. Tratamentul primit de situațiile de dublă sancționare administrativă și penală în cadrul sistemului CEDO a evoluat în mod considerabil de la intrarea în vigoare a Protocolului nr. 7 și este format din trei elemente, pe care le vom examina în continuare: definiția procedurii penale, identitatea comportamentelor care întrunesc elementele constitutive ale unei infracțiuni și dubla acuzație.

76. În primul rând, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a interpretat devreme noțiunea „procedură penală”, servindu-se de așa-numitele „criterii Engel”, cu scopul de a extinde garanțiile de la articolele 6 și 7 din CEDO la sancțiuni ale puterii publice calificate formal ca administrative [20]. După cum se știe, începând cu hotărârea care poartă numele menționat, Curtea Europeană a Drepturilor Omului utilizează trei criterii pentru a aprecia dacă o anumită sancțiune are caracter penal în sensul articolelor 6 și 7 din CEDO: calificarea infracțiunii în dreptul național, natura încălcării și severitatea

17 — Rezerva depusă la 17 februarie 1986 prevedea: „Le Gouvernement de la République française déclare que seules les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale doivent être regardées comme des infractions au sens des articles 2 à 4 du présent Protocole.”

18 — Redactarea acestor declarații este practic aceeași precum în cazul rezervei franceze, cu unele variante. Totuși, trebuie să se țină seama de faptul că, în cauza Gradinger împotriva Austriei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în sensul lipsei de validitate a declarației Austriei referitoare la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO (punctele 49-51), deși pentru motive de formă și în conformitate cu jurisprudența inițiată prin cunoscuta cauză Belilos împotriva Elveției. Cu privire la acest aspect, a se vedea Cameron, I., și Horn, F., „Reservations to the European Convention on Human Rights: The Belilos Case”, *German Yearbook of International Law*, 33, 1990, și Cohen-Jonathan, G., „Les réserves à la Convention Européenne des Droits de l'Homme”, *Revue Générale de Droit International Public*, T. XCIII, 1989.

19 — A se vedea Raportul Comitetului de Miniștri din 14 octombrie 2011 privind elaborarea de instrumente juridice în vederea aderării Uniunii Europene la Convenția europeană a drepturilor omului, CDDH(2011) 9, p. 17, punctul 19 și urm.

20 — Hotărârea Engel și alții împotriva Țărilor de Jos din 8 iunie 1976 (seria A, nr. 22, § 82).

sancțiunii aplicate făptuitorului[21]. Aceste criterii au fost aplicate taxelor suplimentare, inclusiv taxei prevăzute de dreptul suedez în discuție în prezenta cauză[22], iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a confirmat că acest tip de măsuri intră în categoria unei sancțiuni cu caracter „penal” în sensul articolelor 6 și 7 din CEDO și, implicit, al articolului 4 din Protocolul nr. 7 la aceasta[23].

77. În al doilea rând și cu referire directă la principiul *ne bis in idem*, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, după unele ezitări inițiale, a confirmat că interdicția dublei pedepse se referă la sancțiunea care privește aceleași fapte, iar nu un comportament calificat în același mod de normele care definesc infracțiunile. În timp ce a doua abordare, în mod clar formalistă și care reduce domeniul de aplicare al articolului 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO, se observă în diferite hotărâri adoptate de la intrarea în vigoare a acestuia[24], în anul 2009, Marea Cameră a Curții Europene a Drepturilor Omului a confirmat prima abordare în hotărârea pronunțată în cauza Zolotukhin împotriva Rusiei[25]. În cauza menționată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat în mod categoric că articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO trebuie interpretat în sensul că interzice orice acuzație legată de o a doua infracțiune atunci când aceasta are ca temei fapte identice sau echivalente din punct de vedere material cu cele care constituie temeiul celeilalte infracțiuni[26]. Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului își însușește o interpretare a dublei sancționări conformă cu cea dezvoltată de Curtea de Justiție în jurisprudența sa referitoare la articolul 54 din Convenția Schengen[27].

78. În al treilea și ultimul rând, în ceea ce privește dimensiunea procedurală a principiului *ne bis in idem* sau ceea ce poate fi de asemenea calificat, în general, ca interzicerea dublei acuzări, Curtea Europeană a Drepturilor Omului constată că, odată verificată existența unei sancțiuni referitoare la aceleași fapte, este interzisă orice nouă procedură, cu condiția ca prima sancțiune să fi rămas definitivă[28]. Această concluzie este aplicabilă acelor situații în care prima sancțiune are caracter administrativ, iar a doua penal[29], dar și cazurilor în care aplicarea sancțiunilor are loc în ordine inversă[30]. În sfârșit, după formularea prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat că nu este relevant faptul că prima dintre sancțiuni a fost scăzută din cea de a doua pentru a atenua dubla sancționare[31].

79. Recapitulând, evoluția jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului arată că, în prezent, articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO se opune măsurilor de sancționare dublă administrativă și penală pronunțate în legătură cu aceleași fapte, împiedicând astfel inițierea unei a doua proceduri, fie administrativă, fie penală, atunci când prima sancțiune a rămas deja definitivă. Situația actuală a

21 — A se vedea între altele Hotărârea Öztürk împotriva Germaniei din 21 februarie 1984 (seria A, nr. 73), Hotărârea Lauko împotriva Slovaciei din 2 septembrie 1998 (Rep., 1998-VI) și Hotărârea Jussila împotriva Finlandei din 23 noiembrie 2006 (nr. 73053/01, ECHR 2006-XIV). Ultimele două criterii sunt alternative, însă Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în funcție de împrejurările cauzei, le poate aprecia în mod cumulativ.

22 — A se vedea Hotărârea Västberga Taxi Aktiebolag și Vulic împotriva Suediei din 23 iulie 2002 (nr. 36985/97) și Hotărârea Janosevic împotriva Suediei din 23 iulie 2002 (ECHR 2002-VII).

23 — A se vedea Hotărârea Zolotukhin împotriva Rusiei din 10 februarie 2009 (nr. 14939/03, ECHR 2009).

24 — A se vedea Hotărârea Oliveira împotriva Elveției din 30 iulie 1998 (Rep., 1998-V, fasc. 83), Hotărârea Franz Fischer împotriva Austriei din 29 mai 2001 (nr. 37950/97), Hotărârea Sailer împotriva Austriei din 6 iunie 2002 (nr. 38237/97) și Hotărârea Ongun împotriva Turciei din 23 iunie 2009 (nr. 15737/02).

25 — Hotărârea citată la nota de subsol 23.

26 — Hotărârea Zolotukhin, citată anterior, punctele 82-84.

27 — A se vedea între altele Hotărârea din 11 februarie 2003, Gözütok și Brügge (C-187/01 și C-385/01, Rec., p. I-1345), Hotărârea din 10 martie 2005, Miraglia (C-469/03, Rec., p. I-2009), Hotărârea din 9 martie 2006, Van Esbroeck (C-436/04, Rec., p. I-2333), Hotărârea din 28 septembrie 2006, Van Straaten (C-150/05, Rec., p. I-9327), Hotărârea din 28 septembrie 2006, Gasparini și alții (C-467/04, Rec., p. I-9199), și Hotărârea din 11 decembrie 2008, Bourquain (C-297/07, Rep., p. I-9425).

28 — A se vedea Hotărârea Franz Fischer, citată anterior, punctul 22, Hotărârea Gradinger, citată anterior, punctul 53, și Hotărârea Nitikin împotriva Rusiei din 2 noiembrie 2006 (nr. 15969/02), punctul 37.

29 — Hotărârea Zolotukhin, citată anterior.

30 — Hotărârea Ruotsalainen împotriva Finlandei din 16 iunie 2009 (nr. 13079/03).

31 — Hotărârea Tomasovic împotriva Croației din 18 octombrie 2011 (nr. 53785/09), contrar a ceea ce s-a dispus inițial prin Hotărârea Oliveira împotriva Elveției, a cărei soluție, care a făcut obiectul unor critici puternice, pare în prezent abandonată. Cu privire la acest aspect, a se vedea Carpio Briz, D., „Europeización y reconstitución del *non bis in idem*”, *Revista General de Derecho Penal*, nr. 14, 2010, ed. Iustel, Madrid.

jurisprudenței, în special după hotărârile pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului începând cu Hotărârea Zolotukhin împotriva Rusiei, dovedește existența unei doctrine concludente a instanței de la Strasbourg. În principiu, această doctrină ar trebui să furnizeze instanței de trimitere elemente mai mult decât suficiente, din perspectiva Curții Europene a Drepturilor Omului, pentru a soluționa litigiul dintre domnul Fransson și statul suedez.

80. Totuși, problemele speței care ne este supusă atenției nu se opresc aici, ci par a fi doar la început. Astfel, după cum am arătat, echivalența pe care instanța de trimitere pare să o considere drept dobândită între articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO și cartă pune serioase probleme.

b) Principiul *ne bis in idem* în dreptul Uniunii: articolul 50 din cartă și interpretarea acestuia în lumina articolului 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO

i) O interpretare parțial autonomă a articolului 50 din cartă: limitele unei interpretări exclusiv în lumina CEDO

81. Articolul 52 alineatul (3) din cartă prevede că, în măsura în care aceasta conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO, „înțelesul și întinderea lor [sunt] aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată”.

82. Astfel cum vom arăta în continuare, prezenta cauză ridică o problemă inedită care condiționează atât domeniul de aplicare al dispoziției de la articolul 52 alineatul (3) din cartă, cât și proclamarea drepturilor prevăzute de CEDO ca principii generale ale dreptului Uniunii. Deși articolul 50 din cartă proclamă un drept care corespunde dreptului prevăzut la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO [32], adevărul este că aspectul principiului *ne bis in idem* pus în discuție în prezenta procedură este departe de a fi generalizat și consolidat în statele semnatare ale CEDO. Astfel cum am arătat la punctul 72 din prezentele concluzii, un număr semnificativ de state membre nu au ratificat Protocolul nr. 7 la CEDO sau au formulat rezerve sau declarații specifice cu privire la articolul 4 din acesta pentru a evita extinderea acestuia la sancțiunile administrative.

83. După cum s-a arătat deja, statele Uniunii prevăd în mod invariabil, deși în măsuri diferite, competența administrației de a impune sancțiuni. Într-un mare număr de state membre, această facultate este compatibilă cu *ius puniendi* și poate duce la o dublă sancționare administrativă și penală. Totuși, aceasta nu înseamnă nicidecum că statele membre care admit dubla sancționare procedează astfel cu o putere discreționară absolută. Dimpotrivă, în majoritatea cazurilor, statele care dispun de instrumente de dublă sancționare au prevăzut formule care să evite un rezultat sancționator excesiv [33]. Astfel, în Franța, Consiliul Constituțional a stabilit că totalul celor două sancțiuni nu poate depăși pedeapsa cea mai ridicată prevăzută pentru fiecare infracțiune [34]. Jurisprudența germană aplică un criteriu de proporționalitate, de la caz la caz, cu scopul de a evita un cumul de sancțiuni care să devină excesiv [35]. Alte state au prevăzut o normă privind soluționarea chestiunilor prejudiciale în materie penală care obligă instanța administrativă să suspende procedura până la soluționarea

32 — Astfel confirmă explicațiile elaborate pentru a orienta interpretarea cartei, care trebuie luate în considerare de toate instanțele, astfel cum impune articolul 52 alineatul (3) din aceasta. Explicația referitoare la articolul 50 adaugă la final: „În ceea ce privește situațiile menționate la articolul 4 din Protocolul nr. 7 [la CEDO], și anume aplicarea principiului în cadrul aceluiași stat membru, dreptul garantat are același înțeles și domeniu de aplicare ca și dreptul corespondent din CEDO”.

33 — A se vedea analiza comparată a lui Moderne, F., „La sanction administrative. Eléments d'analyse comparative”, *Revue française de droit administratif*, nr. 3, 2002.

34 — A se vedea Hotărârea Consiliului Constituțional din 28 iulie 1989, nr. 89-260 DC, Loi relative à la sécurité et à la transparence des marchés financiers, punctul 16, și Hotărârea Consiliului Constituțional din 30 decembrie 1997, nr. 97-395 DC, Loi des finances pour 1998, punctul 41. Cu privire la această jurisprudență, a se vedea Gutmann, D., „Sanctions fiscales et Constitution”, *Les noveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, nr. 33, 2011.

35 — A se vedea de exemplu Hotărârea OLG Celle din 6 august 1970, 1Ss 164/70.

definitivă a procesului penal [36]. Dreptul Uniunii prevede de asemenea o soluție de acest tip, de exemplu la articolul 6 din Regulamentul financiar privind protecția intereselor financiare ale Uniunii [37]. În alte ordini juridice, cum pare a fi cazul Suediei, instanța penală sesizată cu a doua procedură poate deduce sancțiunea administrativă din cuantumul sancțiunii penale.

84. În aceste împrejurări, considerăm că adoptarea articolului 52 alineatul (3) din cartă dobândește în mod necesar trăsături proprii în contextul proiectării asupra principiului *ne bis in idem*. Aceasta deoarece, utilizând expresia de la alineatul (3) al articolului 6 TUE, CEDO nu „garantează" efectiv principiul *ne bis in idem* în același mod în care asigură conținuturile nucleului CEDO, care se impun tuturor statelor care sunt parte la convenția menționată. Considerăm că CEDO, la care face trimitere dreptul primar al Uniunii, este convenția *ca atare*, mai precis în ansamblul său de conținuturi imperative și conținuturi într-o anumită măsură aleatorii. Interpretarea trimiterilor la CEDO cuprinse în dreptul primar al Uniunii nu poate face abstracție de acest fapt.

85. Având în vedere toate considerațiile anterioare, considerăm că obligația de a interpreta carta în lumina CEDO trebuie nuanțată atunci când dreptul fundamental în discuție sau un aspect al acestuia (cum este cazul aplicabilității articolului 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO în cazul dublei sancționări administrative și penale) nu a fost interiorizat pe deplin de statele membre. Deși în astfel de împrejurări dreptul și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la acesta constituie pentru dreptul Uniunii o valoare inspiratoare, considerăm că obligația de a echivala nivelul de protecție al cartei cu cel al CEDO este lipsită de aceeași efectivitate.

86. În definitiv, prezenta cauză evidențiază situația în care o lipsă de consens cu privire la un drept din sistemul convenției intră în conflict cu prezența amplă și cu înrădăcinarea sistemelor privind dubla sancționare administrativă și penală în statele membre. O prezență și înrădăcinare, în cazul dublei sancționări administrative și penale, a căror amplitudine ar putea fi calificată inclusiv ca o tradiție constituțională comună statelor membre.

87. În aceste împrejurări, considerăm că articolul 50 din cartă necesită o interpretare parțial autonomă [38]. În mod evident, trebuie luat în considerare stadiul actual al jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, însă limita de protecție la care trebuie să rămână Curtea de Justiție trebuie să fie rezultatul unei interpretări independente și întemeiate exclusiv pe conținutul și pe domeniul de aplicare al articolului 50 menționat.

ii) Articolul 50 din cartă și dubla sancționare administrativă și penală

88. Principiul *ne bis in idem* este puternic înrădăcinat în dreptul Uniunii. Înainte ca Convenția Schengen și Decizia-cadru privind mandatul european de arestare să îl consacre ca limită a exercitării *ius puniendi* al statelor membre și chiar înainte de intrarea în vigoare a Protocolului nr. 7 la CEDO, jurisprudența Curții de Justiție opera cu principiul menționat pe tărâmul dreptului concurenței și în cadrul jurisprudenței privind funcția publică a Uniunii [39]. În Concluziile prezentate în cauza Gözutok și

36 — Acesta este, de exemplu, cazul Spaniei, al cărei Decret regal 1398/1993, care reglementează competența sancționatorie a administrațiilor publice, impune prin articolul 7 prioritatea procesului penal în raport cu procedura sancționatorie administrativă. Cu privire la acest aspect, a se vedea Queralt Jiménez, A., *La interpretación de los derechos: del Tribunal de Estrasburgo al Tribunal Constitucional*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 263 și urm., și Beltrán de Felipe, M., și Puerta Seguido, F., „Perplejidades acerca de los vaivenes en la jurisprudencia constitucional sobre el «ne bis in idem»", *Revista española de derecho constitucional*, nr. 71, 2004.

37 — Alineatul (1) al articolului 6 prevede posibilitatea suspendării procedurii administrative ca urmare a inițierii unei proceduri penale pentru aceleași fapte. În continuare, alineatul (3) adaugă că, „[a]tunci când procedura penală este finalizată, procedura administrativă suspendată se reia, *cu excepția cazului în care acest lucru contravine principiilor generale de drept*" (sublinierea noastră).

38 — În acest sens, Burgorgue-Larsen, L., „Les interactions normatives en matiere de droits fondamentaux", în Burgorgue-Larsen, Dubout, E. Maitrot de la Motte, A., și Touzé, S., *Les interactions normatives. Droit de l'Union européenne et droit international*, ed. Pedone, 2012, Paris, p. 372 și 373.

39 — A se vedea, timpuriu, Hotărârea din 5 mai 1966, Gutmann/Comisia CEEA (cauzele conexate 18/65 și 35/65, Rec., p. 149), în ceea ce privește funcția publică, și Hotărârea din 15 iulie 1970, Boehringer Mannheim/Comisia (45/69, Rec., p. 769), în domeniul concurenței.

Brügge, avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer a prezentat în mod detaliat principiul în contextul evoluției istorice a dreptului Uniunii [40], la fel cum a făcut, mai recent, avocatul general Kokott în Concluziile prezentate în cauza Toshiba [41]. Nu ne vom opri asupra acestei chestiuni, limitându-ne, prin urmare, la a face trimitere la cele două texte.

89. În stadiul actual al jurisprudenței, Curtea de Justiție tratează principiul *ne bis in idem* într-un mod mai degrabă uniform, cu unele excepții pe care le vom evidenția în continuare [42].

90. Ca punct de pornire, jurisprudența a adoptat o interpretare extensivă a conceptului „sancțiune", în acord cu jurisprudența Engel a Curții Europene a Drepturilor Omului, citată anterior, cu scopul de a situa în sfera jurisprudenței menționate sancțiunile impuse de Comisie în materie de concurență [43]. Din această perspectivă și în conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, o taxă suplimentară adoptată în vederea asigurării punerii în aplicare a dreptului Uniunii trebuie să fie considerată o sancțiune „penală" din punct de vedere material.

91. În continuare, jurisprudența Curții de Justiție, deși cu unele excepții, a efectuat de asemenea o interpretare foarte protectoare atunci când a definit elementele pe care se întemeiază dubla sancționare. În cadrul interpretării articolului 54 din Convenția Schengen, precum și a Deciziei-cadru privind mandatul european de arestare, Curtea de Justiție a considerat că identitatea pe care o impune principiul *ne bis in idem* se referă la „aceleași fapte", iar nu la aceleași tipuri de infracțiuni, nici la aceleași valori sociale protejate [44]. Contextul prezentei cauze interesează punerea în aplicare națională a dreptului Uniunii, care reprezintă tocmai dimensiunea în care se manifestă concepția cea mai amplă a principiului *ne bis in idem*. Prin urmare, considerăm că acesta trebuie să fie de asemenea tratamentul care trebuie să fie aplicat într-o situație precum cea din prezenta cauză, care este, la rândul său, acela în favoarea căruia a înclinat Curtea Europeană a Drepturilor Omului începând cu Hotărârea Zolotukhin, citată anterior.

92. În sfârșit, unica problemă care rămâne de soluționat este aceea dacă existența prealabilă a unei proceduri administrative de sancționare în urma căreia a fost pronunțată o decizie definitivă de condamnare interzice sau nu interzice inițierea unei proceduri penale, precum și o eventuală condamnare penală din partea statelor membre.

40 — Concluziile prezentate la 19 septembrie 2002 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Gözütok și Brügge (Hotărârea din 11 februarie 2003, C-187/01 și C-385/01, Rec., p. I-1345), punctul 47 și urm.

41 — Concluziile prezentate la 8 septembrie 2011 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Toshiba Corporation (Hotărârea din 14 februarie 2012, C-17/10, punctul 96 și următoarele).

42 — A se vedea în special van Bockel, B., *The Ne Bis in Idem Principle in EU Law*, ed. Kluwer, Haga, 2010, p. 205 și urm.

43 — În această privință, a se vedea analiza detaliată efectuată de avocatul general Kokott cu privire la această chestiune în Concluziile prezentate la 15 decembrie 2011 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Bonda (Hotărârea din 5 iunie 2012, C-489/10, punctul 32 și urm.). De asemenea, a se vedea Concluziile avocatului general Sharpston prezentate la 10 februarie 2011 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea KME Germany/Comisia (Hotărârea din 8 decembrie 2011, C-272/09 P, Rep., p. I-12789, punctul 64), Concluziile avocatului general Bot prezentate la 26 octombrie 2010 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea ArcelorMittal Luxembourg/Comisia și Comisia/ArcelorMittal Luxembourg și alții (C-201/09 P și C-216/09 P, Rep., p. I-2239, punctul 41) și în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea ThyssenKrupp Nirosta/Comisia (C-352/09 P, Rep., p. I-2359, punctul 49), precum și Concluziile avocatului general Kokott prezentate la 3 iulie 2007 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea ETI și alții (C-280/06, Rep., p. I-10893, punctul 71).

44 — A se vedea Hotărârile citate anterior Van Esbroeck, punctele 27, 32 și 36, și Van Straaten, punctele 41, 47 și 48, și Hotărârea din 16 noiembrie 2010, Mantello (C-261/09, Rep., p. I-11477, punctul 39). Totuși, această abordare se îndepărtează de cea aplicată în materia concurenței, în care Curtea continuă să impună o triplă condiție de identitate a faptelor, de unitate de făptuitor și de unitate a interesului legal protejat. A se vedea între altele Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Aalborg Portland și alții/Comisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, Rec., p. I-123, punctul 338), și Hotărârea Toshiba Corporation, citată anterior, punctele 97 și 98. Cu privire la acest aspect, a se vedea de asemenea critica formulată de avocatul general Kokott în privința acestui regim special aplicabil în domeniul concurenței în Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Toshiba, citate la nota de subsol 41.

93. Astfel redusă problema, cu precizarea esențială pe care o vom adăuga, considerăm că articolul 50 din cartă nu implică, în prezent, ca existența prealabilă a unei sancțiuni administrative definitive să împiedice în mod definitiv trecerea la inițierea unei proceduri în fața instanței penale și în cele din urmă pronunțarea unei condamnări. Precizarea pe care o facem este aceea că principiul interzicerii arbitrariului, indisolubil legat de principiul statului de drept (articolul 2 TUE), obligă ordinea juridică națională să permită instanței penale să țină seama, într-un mod sau în altul, de existența prealabilă a unei sancțiuni administrative, cu scopul de a atenua sancțiunea penală.

94. Pe de o parte, nu există nimic în textul articolului 50 din cartă, considerat ca atare, care să conducă la concluzia că s-a urmărit interzicerea oricărei situații de confluență a competenței de sancționare a administrației și a instanței penale pentru același comportament. În această privință, se impune a atrage atenția asupra caracterului insistent al terminologiei utilizate la articolul 50 din cartă în ceea ce privește adjectivul „penal”, prin opoziție cu terminologia utilizată la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO. Astfel apare atât în titlul dispozițiilor respective, cât și în desemnarea hotărârii definitive, calificată drept penală în prima dispoziție, dar nu și în cea de a doua. Această diferență poate fi considerată neneglijabilă fiind vorba de o dispoziție, cea din cartă, redactată la mai mulți ani după protocolul citat anterior.

95. Totuși, pe de altă parte, principiul proporționalității și, în orice caz, cel al interzicerii arbitrariului, astfel cum reiese din clauza statului de drept așa cum rezultă din tradițiile constituționale comune [45], nu permite o exercitare a funcției jurisdicționale a instanței penale care să facă complet abstracție de împrejurarea că faptele examinate de aceasta au făcut deja obiectul unei sancțiuni administrative.

96. Prin urmare, apreciem că articolul 50 din cartă trebuie interpretat în sensul că nu interzice statelor membre să inițieze o procedură în fața instanței penale pentru aceleași fapte care au făcut deja obiectul unei sancțiuni definitive pe cale administrativă, cu condiția ca instanța penală să poată lua în considerare existența prealabilă a unei sancțiuni administrative, pentru a atenua pedeapsa pe care trebuie să o aplice.

c) Articolul 50 din cartă aplicat în cauză

97. În acest stadiu și în conformitate cu ceea ce am propus până în acest moment, considerăm că singura problemă care mai trebuie examinată, în situația actuală a dreptului Uniunii, este dacă dreptul național permite instanței penale să țină cont de aplicarea prealabilă a unei sancțiuni administrative definitive pentru a nu ajunge la un rezultat final disproporționat și pentru a nu încălca principiul interzicerii arbitrariului inerent statului de drept.

98. Reiese din dosar că domnul Fransson a procedat la plata sancțiunilor pecuniare aplicate pe cale administrativă de Skatteverket și că deciziile respective au rămas definitive.

99. De asemenea, astfel cum a explicat în ședință reprezentantul domnului Fransson, mandantul său se confruntă în prezent cu o procedură penală, întemeiată pe articolele 2 și 4 din Skattebrottslagen, care prevede pedepse de până la șase ani de închisoare.

100. Nu reiese din dosar că legislația suedeză prevede în mod explicit un sistem de compensare, însă ordonanța de trimitere arată că instanțele suedeze trebuie să „țină seama” de taxa impusă anterior „atunci când stabilesc sancțiunea pentru infracțiuni fiscale”.

45 — A se vedea Bingham, T., *The Rule of Law*, ed. Allen Lane, Londra, 2010, p. 66 și urm.

101. Prin urmare, revine instanței de trimitere, iar nu Curții de Justiție, sarcina de a aprecia caracteristicile specifice ale sistemului de compensare prevăzut de dreptul suedez, fie pe plan legislativ, fie în practica jurisprudențială a instanțelor statului menționat. În cazul în care ar fi vorba despre un mecanism de compensare care ar permite luarea în considerare a celei dintâi sancțiuni cu efecte atenuante asupra celei de a doua sancțiuni, considerăm că desfășurarea unei a doua proceduri nu ar fi contrară articolului 50 din cartă. În schimb, dacă criteriul utilizat în ordinea juridică suedeză nu ar permite o compensare în condițiile menționate anterior, lăsând astfel deschisă posibilitatea ca domnul Fransson să fie expus unei a doua sancțiuni, considerăm că amintitul articol 50 din cartă ar fi încălcat.

B – *Prima întrebare preliminară*

102. Prin intermediul primei întrebări preliminare, Haparanda Tingsrätt își exprimă îndoielile cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unui criteriu prevăzut de dreptul suedez, mai concret de jurisprudența instanței supreme suedeze, în temeiul căruia înlăturarea aplicării unei norme suedeze contrare drepturilor prevăzute de cartă și de CEDO impune condiția existenței unui „temei clar” în cartă, în CEDO și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

103. Întrebarea, astfel cum este formulată de instanța de trimitere, face referire la două situații diferite: în primul rând, la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unui criteriu de aplicare a Convenției europene a drepturilor omului, în calitate de acord internațional ale cărui drepturi *constituie principii generale* ale ordinii juridice a Uniunii [articolul 6 alineatul (3) TUE]. În al doilea rând, instanța solicită lămuriri cu privire la compatibilitatea acestui criteriu în cazul extinderii la aplicarea cartei și, prin urmare, la dreptul Uniunii.

1. „Temeiul clar” ca un criteriu de aplicare a Convenției europene a drepturilor omului de către instanța națională

104. Haparanda Tingsrätt a prezentat o jurisprudență a instanței supreme suedeze potrivit căreia este necesar, anterior înlăturării aplicării unei reglementări suedeze incompatibile cu Convenția europeană a drepturilor omului, să existe un „temei clar”, fie în convenția menționată, fie în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Această condiție a fost aplicată de instanța supremă suedeză în diferite cauze care priveau aceeași problematică ca prezenta cauză, în toate ajungându-se la concluzia potrivit căreia jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la CEDO nu furniza un „temei clar”. Totuși, jurisprudența mai recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului confirmă, astfel cum am arătat la punctele 75-79 din aceste concluzii, că cererea domnului Fransson dispune în prezent de un „temei clar” în favoarea sa.

105. Reforma realizată de Tratatul de la Lisabona explică fundamentul acestei întrebări adresate de Haparanda Tingsrätt. După cum se știe, articolul 6 alineatul (3) TUE nu coincide cu formularea fostului articol 6 alineatul (2) TUE. Înainte de 1 decembrie 2009, articolul menționat prevedea că Uniunea „*respectă* drepturile fundamentale, astfel cum sunt acestea garantate de [CEDO]”, în timp ce redactarea în vigoare subliniază că drepturile fundamentale garantate de CEDO „*constituie* principii generale ale dreptului Uniunii” [46]. Prin urmare, drepturile fundamentale garantate de CEDO au trecut de la a fi *respectate de Uniune* la a *constitui principii generale* ale ordinii juridice a acesteia. Modificarea nu este lipsită de relevanță, iar instanța de trimitere pare să considere că CEDO, indiferent de o viitoare aderare a Uniunii la aceasta, a dobândit din 2009 un statut nou în dreptul Uniunii.

46 — Sublinierea noastră.

106. Având în vedere considerațiile anterioare și dacă drepturile prevăzute de CEDO *constituie principii generale ale dreptului Uniunii*, în mod legitim instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unui criteriu precum cel dezvoltat de instanța supremă suedeză, care impune existența unui „temei clar” pentru a putea înlătura aplicarea unei norme naționale contrare CEDO.

107. Răspunsul la această întrebare se deduce din Hotărârea Kamberaj, pronunțată recent de Curtea de Justiție [47]. În cauza menționată se solicita să se stabilească dacă, în cazul unui conflict între o normă de drept național și CEDO, articolul 6 alineatul (3) TUE obligă instanța națională să aplice direct dispozițiile CEDO, înlăturând aplicarea normei de drept național incompatibilă cu aceasta.

108. După ce a subliniat că articolul 6 alineatul (3) TUE, astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona, se limitează la a reproduce o jurisprudență constantă a Curții de Justiție, aceasta a considerat că noua redactare a dispoziției nu modifică statutul CEDO în dreptul Uniunii și, prin urmare, nici în ordinile juridice ale statelor membre [48]. În același mod, continuă Curtea de Justiție, articolul 6 alineatul (3) TUE nu stabilește „consecințele care trebuie deduse de instanța națională în cazul unui conflict între drepturile garantate de această convenție și o normă de drept național” [49].

109. În definitiv, CEDO, deși drepturile prevăzute de aceasta constituie principii generale ale dreptului Uniunii, nu reprezintă ca atare un instrument juridic integrat formal în ordinea juridică europeană. Situația se va schimba atunci când va fi finalizat mandatul prevăzut la articolul 6 alineatul (2) TUE, care prevede aderarea Uniunii la CEDO. Totuși, în stadiul actual al procesului de integrare, criteriile de aplicare a dreptului Uniunii, mai precis principiul efectului direct și al supremației, nu pot fi extinse la CEDO atunci când aceasta este aplicată de instanțele statelor membre. Astfel, în conformitate cu cele afirmate recent în Hotărârea Kamberaj, criteriul „temeiului clar”, astfel cum a fost aplicat de instanța supremă suedeză în situații referitoare exclusiv la interpretarea și aplicarea CEDO, nu poate face obiectul aprecierii de către Curtea de Justiție.

2. „Temeiul clar” ca un criteriu de aplicare a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene de către instanța națională

110. Haparanda Tingsrätt face de asemenea referire la extinderea criteriului „temeiului clar” la drepturile protejate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și în special la articolul 50 din aceasta. În acest caz, întrebarea nu mai privește raporturile dintre CEDO și dreptul Uniunii, ci exclusiv pe acesta din urmă.

111. Prin urmare, trebuie să ne întrebăm, astfel cum procedează instanța de trimitere, dacă o condiție impusă de instanța supremă suedeză pentru aplicarea dreptului Uniunii precum cea a „temeiului clar” condiționează funcția jurisdicțională a instanțelor de fond suedeze, cum este cazul Haparanda Tingsrätt.

112. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, instanța națională care trebuie să aplice, în cadrul competenței sale, dispozițiile dreptului Uniunii are obligația de a asigura efectul deplin al acestor norme, înlăturând, dacă este necesar, din oficiu aplicarea oricărei dispoziții contrare a legislației naționale, fără a trebui să solicite sau să aștepte eliminarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional [50]. Același raționament se extinde de asemenea la jurisprudența

47 — Hotărârea din 24 aprilie 2012 (C-571/10).

48 — Hotărârea Kamberaj, citată la nota de subsol anterioară, punctul 61.

49 — *Ibid*., punctul 62.

50 — Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, Rec., p. 629, punctul 24), și Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Filipiak (C-314/08, Rep., p. I-11049, punctul 81).

națională a unei instanțe superioare care împiedică sau face dificilă eficacitatea deplină a dispozițiilor dreptului Uniunii, cum este, în prezenta cauză, condiția existenței unui „temei clar”, prevăzută de jurisprudența instanței supreme suedeze, pentru a înlătura aplicarea unei norme naționale incompatibile cu carta.

113. În opinia noastră, condiția „temeiului clar” nu constituie, *a priori*, un obstacol care împiedică sau face excesiv de dificilă înlăturarea aplicării unei norme naționale incompatibile cu carta. Astfel cum s-a precizat în jurisprudența instanței supreme suedeze, declararea incompatibilității unei norme interne trebuie să fie precedată de un drept fundamental suficient de concludent pentru ca instanța să se poată pronunța în această privință. În definitiv, impunerea unui „temei clar” intervine astfel ca o condiție de minimă cognoscibilitate a textului normativ, întrucât în caz contrar instanța nu ar dispune de elementele necesare pentru a examina norma națională contestată. Se poate afirma în mod categoric că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului anterioară Hotărârii Zolotukhin împotriva Rusiei era afectată de o semnificativă lipsă de „claritate”, cu atât mai mult în cazul aplicării într-o situație precum cea suedeză, care nu a făcut încă obiectul examinării de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului și nici nu este similară altor cazuri soluționate de instanța menționată.

114. În schimb, nu se poate admite că condiția referitoare la „temeiul clar” se transformă într-o condiție care afectează intensitatea controlului realizat în mod normal de instanțele naționale în aplicarea dreptului Uniunii. A impune ca norma care servește drept criteriu de apreciere să fie „clară” nu se poate transforma într-o condiție care impune ca nelegalitatea normei naționale să fie „vădită”. Altfel spus: o cerință de claritate în cuprinsul unei norme de drept al Uniunii nu poate servi drept scuză pentru diminuarea intensității controlului jurisdicțional efectuat de instanțele naționale la punerea în aplicare a ordinii juridice respective. În caz contrar, s-ar introduce o sarcină probatorie excesivă asupra părților care invocă incompatibilitatea unei norme naționale cu o normă a Uniunii, ceea ce ar constitui un obstacol în calea deplinei eficacități a normelor dreptului Uniunii direct aplicabile. Această concluzie este întărită atunci când condiția „clarității” diminuează intensitatea controlului jurisdicțional numai în privința dreptului Uniunii, însă nu în privința unor cauze pur interne. Într-o asemenea situație, s-ar pune în discuție nu numai efectivitatea dreptului Uniunii, ci s-ar aduce atingere și principiului echivalenței, astfel cum a fost dezvoltat de Curte printr-o amplă jurisprudență [51].

115. În definitiv, considerăm că dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca o instanță națională să aprecieze, anterior înlăturării aplicării unei norme naționale, dacă o dispoziție a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene este „clară”, cu condiția ca această cerință să nu facă dificilă exercitarea competențelor de interpretare și de neaplicare pe care dreptul Uniunii le conferă instanțelor naționale.

VII – Concluzie

116. Având în vedere argumentele prezentate la punctele 48-64 din prezentele concluzii, propunem Curții de Justiție să declare că nu este competentă să răspundă la întrebările adresate de Haparanda Tingsrätt.

51 — A se vedea printre altele Hotărârea din 15 septembrie 1998, Deis (C-231/96, Rec., p. I-4951, punctul 36), Hotărârea din 1 decembrie 1998, Levez (C-326/96, Rec., p. I-7835, punctul 41), Hotărârea din 16 mai 2000, Preston și alții (C-78/98, Rec., p. I-3201, punctul 55), și Hotărârea din 19 septembrie 2006, i-21 Germany și Arcor (C-392/04 și C-422/04, Rec., p. I-8559, punctul 62).

117. În subsidiar, în cazul în care Curtea de Justiție s-ar considera competentă să se pronunțe cu privire la fond, propunem să răspundă la întrebările preliminare menționate după cum urmează:

„1) În stadiul actual al procesului de integrare europeană, articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că nu interzice statelor membre să inițieze o procedură în fața instanței penale pentru aceleași fapte care au făcut deja obiectul unei sancțiuni definitive pe cale administrativă, cu condiția ca instanța penală să poată lua în considerare existența prealabilă a unei sancțiuni administrative, pentru a atenua pedeapsa pe care trebuie să o aplice.

Revine instanței naționale sarcina de a aprecia dacă în prezenta cauză, în lumina dispozițiilor naționale care reglementează materia, poate fi luată în considerare sancțiunea administrativă prealabilă în vederea atenuării deciziei pronunțate de instanța penală.

2) Curtea de Justiție nu este competentă să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu Convenția europeană a drepturilor omului a unei cerințe din dreptul suedez care impune existența unui «temei clar» pentru ca instanțele naționale să înlăture aplicarea unei norme interne.

Dreptul Uniunii trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca o instanță națională să aprecieze, anterior înlăturării aplicării unei norme naționale, dacă o dispoziție a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene este «clară», cu condiția ca această cerință să nu facă dificilă exercitarea competențelor de interpretare și de neaplicare pe care dreptul Uniunii le conferă instanțelor naționale.”