CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 9 martie 2017 [1]

Cauza C-685/15

Online Games Handels GmbH,
Frank Breuer,
Nicole Enter,
Astrid Walden
împotriva
Landespolizeidirektion Oberösterreich

[cerere de decizie preliminară formulată de Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunalul Administrativ Regional din Austria Superioară, Austria)]

„Articolele 49 și 56 TFUE — Jocuri de noroc — Monopol asupra jocurilor de noroc într-un stat membru — Neîndeplinirea obligațiilor — Legislație națională care impune instanței să examineze faptele din oficiu (Amtswegigkeitsgrundsatz) — Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale — Articolul 6 — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Articolul 47”

1. Prezenta cerere de decizie preliminară intervine în contextul Glücksspielgesetz (Legea austriacă privind jocurile de noroc) din 28 noiembrie 1989, astfel cum se aplică printre altele persoanelor fizice sau juridice care își exercită dreptul de stabilire (articolul 49 TFUE) sau libertatea de a presta servicii (articolul 56 TFUE), și al normelor procedurale care se aplică la ședințele în fața instanțelor administrative ale statului membru respectiv. În acest context, se solicită Curții să interpreteze principiile fundamentale consacrate la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), în lumina articolului 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) [2]. Aspectul în discuție este dreptul acuzatului la un proces echitabil, astfel cum a fost reglementat de articolul 47 din cartă, în circumstanțe în care instanța sesizată nu urmărește numai să pronunțe o hotărâre definitivă pe fond, ci și să identifice din oficiu dovezile în cauză.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

2. Articolul 49 TFUE (care face parte din capitolul 2, intitulat „Dreptul de stabilire”, din titlul IV) prevede:

„În conformitate cu dispozițiile care urmează, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru. Această interdicție vizează și restricțiile privind înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru.

Libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor și, în special, a societăților în înțelesul articolului 54 al doilea paragraf, în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire, sub rezerva dispozițiilor capitolului privind capitalurile.”

3. Articolul 52 alineatul (1) TFUE prevede:

„Prevederile prezentului capitol și măsurile adoptate în temeiul acesteia nu aduc atingere aplicării actelor cu putere de lege și actelor administrative care prevăd un regim special pentru resortisanții străini din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică [3].”

4. Conform articolului 56 TFUE (care face parte din capitolul 3, intitulat „Serviciile”, din titlul IV):

„În conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor.

Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot extinde beneficiul dispozițiilor prezentului capitol la prestatorii de servicii care sunt resortisanți ai unui stat terț și sunt stabiliți în cadrul Uniunii.”

5. Articolul 62 TFUE prevede:

„Dispozițiile articolelor 51-54 se aplică domeniului reglementat de prezentul capitol.”

Carta

6. Articolul 47 din cartă prevede:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.

3 — Ar trebui să subliniem că Legea privind jocurile de noroc pare să aibă în vedere o derogare generală de la libertatea de stabilire și de la libertatea de a presta servicii. Astfel, nu se prevede un „tratament special pentru resortisanții străini”. Cu toate acestea, din moment ce legislația națională în discuție în această cauză este aceeași cu legislația în discuție în cauza Pfleger și alții (Hotărârea din 30 aprilie 2014, C-390/12, EU:C:2014:281) și întrucât această cauză privește aspecte procedurale care rezultă din interpretarea legislației respective de către instanțele administrative naționale, nu considerăm că este necesar să examinăm aspectul respectiv ulterior.

Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărată și reprezentată.

[…]”

CEDO

7. Articolul 6 paragraful 1 din CEDO prevede:

„Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. […]”

Legislația națională

8. Legea privind jocurile de noroc limitează organizarea jocurilor de noroc cu aparate pentru jocuri de noroc la operatorii licențiați.

9. În versiunea în vigoare la data faptelor din litigiul principal în ceea ce privește *prima cauză* în fața instanței de trimitere din litigiul principal, articolul 50 din legea respectivă a prevăzut că, în cazul încălcărilor legii menționate, competența revine în primă instanță Bezirksverwaltungsbehörden (autoritățile administrative districtuale) și, în a doua instanță, Unabhängiger Verwaltungssenat (Tribunalul Administrativ Independent) [în prezent Landesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Regional)] al regiunii respective. Autoritățile de aplicare, inclusiv serviciile fiscale, trebuie să asigure sprijinul necesar acestor organe și au dreptul să monitorizeze conformitatea cu legea respectivă din proprie inițiativă.

10. În temeiul articolului 52 alineatul 1 din legea menționată, încălcările mai puțin grave trebuiau considerate contravenții și autoritățile administrative puteau aplica amenzi de până la 22 000 de euro. În temeiul articolului 52 alineatul 2, procedura pentru încălcările grave se aplica în cazul săvârșirii unor infracțiuni prevăzute de Strafgesetzbuch (Codul penal). Articolul 53 prevedea competența autorităților administrative de a confisca aparate pentru jocuri de noroc în cazul unei suspiciuni de încălcare a monopolului cu privire la jocurile de noroc pe care legea respectivă îl acordase statului.

11. Prin modificările Legii privind jocurile de noroc care au intrat în vigoare în 2014 și care, prin urmare, se aplică celei *de a doua cauze* în fața instanței de trimitere din litigiul principal, articolul 52 din legea menționată a fost modificat astfel încât toate încălcările urmau să facă exclusiv obiectul unor sancțiuni administrative.

12. În temeiul articolului 90 alineatul 2 din Bundes-Verfassungsgesetz (Legea constituțională federală), procesele penale sunt supuse regimului acuzatorial. În ceea ce privește acțiunile în anularea unor decizii ale autorităților administrative introduse la instanțele administrative regionale, precum instanța de trimitere, articolul 130 alineatul 4 din aceeași lege prevede că în apel aceste instanțe pronunță o hotărâre cu privire la fondul cauzei.

13. În temeiul articolului 46 alineatul 1 din Verwaltungsgerichtverfahrengesetz (Legea privind procedura în fața instanțelor administrative), instanța administrativă are obligația de a aduna toate dovezile necesare pentru a se pronunța în cauză.

14. În temeiul articolului 25 din Verwaltungsstrafgesetz (Legea privind contravențiile), instanța administrativă trebuie să investigheze din oficiu contravențiile. Aceasta trebuie să țină seama atât de circumstanțele atenuante, cât și de cele agravante.

Situația de fapt, procedura și întrebarea preliminară

15. Cererea de decizie preliminară are în vedere două cauze care se află pe rolul instanței de trimitere. Le vom descrie separat.

Acțiunea introdusă împotriva Online Games Handels GmbH

16. În urma informațiilor primite dintr-o sursă anonimă, Bundespolizeidirektion Wels (care face parte în prezent din Landespolizeidirecktion Oberösterreich) (Direcția Regională de Poliție din Austria Superioară, denumită în continuare „direcția de poliție") a însărcinat agenții Finanzamt Linz (Oficiul Fiscal din Linz, denumit în continuare „oficiul fiscal") să investigheze o cafenea numită „SJ-Bet Sportbar" din Wels. Aceștia au procedat întocmai la data de 8 martie 2012. În incintă se aflau opt aparate pentru jocuri de noroc despre care s-a considerat că încălcau monopolul federal impus de Legea privind jocurile de noroc. Agenții care au efectuat investigația au fost informați că unul dintre aceste aparate aparținea societății Online Games Handels GmbH (denumită în continuare „Online Games"), o societate înregistrată în Austria. S-a dovedit ulterior că organizatorul jocurilor în discuție era o societate cu răspundere limitată cu sediul în Brno, Republica Cehă. S-a instituit sechestru cu privire la toate aparatele pentru jocuri de noroc, iar direcția de poliție, prin decizia din 17 aprilie 2012, a dispus confiscarea lor.

17. Online Games a contestat decizia respectivă la predecesorul instanței de trimitere [Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Tribunalul Administrativ Independent al Landului Austria Superioară)]. Prin decizia din 21 mai 2012, instanța respectivă a respins contestația. Online Games a formulat apoi apel împotriva deciziei amintite la Verwaltungsgerichtshof (Curtea Supremă Administrativă), care a anulat decizia respectivă prin hotărârea din 1 octombrie 2015. Cauza se află din nou în fața instanței de trimitere, care este acum numită Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunalul Administrativ Regional din Austria Superioară). În cadrul acestei acțiuni, Online Games contestă compatibilitatea Legii privind jocurile de noroc cu dreptul Uniunii, în special cu dispozițiile tratatului referitoare la libertatea de stabilire și la libertatea de a presta servicii, prevăzute la articolul 49 TFUE și, respectiv, la articolul 56 TFUE.

Acțiunea introdusă împotriva Frank Breuer și alții

18. Acționând în urma informațiilor primite din partea unui terț, agenții oficiului fiscal au efectuat cercetări la o cafenea numită „Café Vegas" din Linz la 14 august 2014. Aceștia au confiscat opt aparate pentru jocuri de noroc considerate a fi fost operate cu încălcarea Legii privind jocurile de noroc. La fața locului, aceștia au fost informați de către un angajat că aparatele respective aparțineau societății Franck Gastro s.r.o., o societate cu sediul în Republica Cehă. Direcția de poliție a aplicat ulterior amenzi în cuantum de 24 000 de euro domnului Breuer și celorlalte două părți din litigiul în fața instanței de trimitere pe baza pretinsei organizări sau participări a acestora la organizarea jocurilor de noroc în localul în discuție. Domnul Breuer este reprezentantul unei societăți cu răspundere limitată cu sediul în Slovacia [4].

19. Fiecare dintre aceste părți a contestat amenzile respective la instanța de trimitere. Aceștia susțin că monopolul federal impus de Legea privind jocurile de noroc contravine dreptului Uniunii.

4 — A se vedea nota de subsol 19 de mai jos.

Întrebarea preliminară

20. Pronunțându-se cu privire la aspectele cu care a fost sesizată, instanța de trimitere ține seama de jurisprudența Curții referitoare la Legea privind jocurile de noroc stabilită în Hotărârea Pfleger și alții [5] și în special de afirmația de la punctul 50 din hotărârea menționată cu privire la obligațiile impuse unui stat membru care intenționează să se prevaleze de un obiectiv de natură să legitimeze obstacolul în calea liberei prestări a serviciilor [6]. Instanța de trimitere consideră că afirmația respectivă se aplică în mod egal restricțiilor privind libertatea de stabilire, din moment ce Legea privind jocurile de noroc trebuie să fie de asemenea interpretată în sensul că derogă de la libertatea menționată [7]. În acest context, există temeri că rolul activ pe care instanțele administrative austriece trebuie să îl joace în obținerea dovezilor în cauzele cu care sunt sesizate [8] și rolul corespunzător, relativ pasiv, jucat de autoritățile de sancționare în aceste acțiuni pot fi contrare jurisprudenței acestei Curți.

21. În consecință, instanța de trimitere a decis să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară în temeiul articolului 267 TFUE:

„Articolul 56 TFUE sau articolul 49 și următoarele TFUE, în lumina articolului 6 din [CEDO] coroborat cu articolul 47 din [cartă], trebuie interpretate în sensul că, ținând seama de obiectivitatea și de imparțialitatea cerute instanțelor în temeiul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (în special având în vedere hotărârea [pronunțată în cauza Ozerov împotriva Rusiei [9],] punctul 54), se opun unei reglementări naționale potrivit căreia probele care trebuie prezentate în cadrul unei proceduri administrative cu caracter penal pentru a justifica regimul de cvasimonopol la care este supusă piața națională a jocurilor de noroc, protejat în temeiul dreptului penal, în lumina jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene (în special în lumina hotărârii [pronunțate în cauza Pfleger și alții]), nu trebuie mai întâi, pe de o parte, indicate și delimitate în mod pe deplin autonom și, pe de altă parte, examinate ulterior și apreciate în mod autonom de autoritatea de sancționare (sau de un alt organ public de urmărire penală) în funcția acesteia (sau a acestuia) de reprezentant al acuzării, ci dimpotrivă, din oficiu și independent de comportamentul părților din procedură, de către instanța sesizată (în una și aceeași persoană/funcție), care trebuie să pronunțe o decizie asupra legalității măsurii penale atacate?”

22. Online Games, domnul Breuer și alții, guvernele austriac și belgian, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Pledoariile și răspunsurile părților la întrebările Curții au fost ascultate în ședința din 10 noiembrie 2016.

Analiză

Admisibilitate

23. Guvernul austriac apreciază că prezenta cerere de decizie preliminară este inadmisibilă.

24. Acesta susține, în primul rând, că întrebarea adresată este ipotetică. „Reglementarea națională” la care se referă nu există, din moment ce interpretarea instanței de trimitere cu privire la dreptul național este incorectă și trebuie preferată interpretarea guvernului austriac.

5 — Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

6 — A se vedea de asemenea punctul 33 de mai jos.

7 — A se vedea punctul 49 și următoarele din Concluziile noastre prezentate în cauza menționată (C-390/12, EU:C:2013:747) pentru o analiză a restricțiilor privind libera prestare a serviciilor pe care legea respectivă le impune.

8 — A se vedea printre altele punctul 14 de mai sus și punctele 40 și 58 și următoarele de mai jos.

9 — Hotărârea din 18 mai 2010 (CE:ECHR:2010:0518JUD006496201).

25. În cazul în care ar fi acceptată poziția guvernului austriac, aceasta ar echivala cu a afirma că Curtea are obligația de a accepta mai degrabă argumentele unui guvern național cu privire la corecta interpretare a dreptului intern decât o situație descrisă de o instanță de trimitere în decizia sa de trimitere. Acest aspect este vădit eronat și este evident că argumentul guvernului austriac în această privință este total nefondat. Nu îl vom analiza în continuare [10]. Este clar că întrebarea adresată *nu* poate fi calificată drept „ipotetică” pe acest temei.

26. În al doilea rând, guvernul austriac susține că instanța de trimitere nu a reușit să furnizeze în decizia sa de trimitere elemente de fapt și de drept suficiente pentru a da posibilitatea Curții să se pronunțe.

27. Potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările adresate de o instanță națională beneficiază de o prezumție de pertinență. Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei astfel de cereri este posibil numai dacă este evident că interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [11].

28. Este adevărat că statutul precis al Legii privind jocurile de noroc în dreptul național este neclar, cel puțin în ceea ce privește aspectele prezentate în fața Curții și în pofida întrebărilor adresate părților la ședință. Cu toate acestea, în opinia noastră, Curtea dispune de suficiente informații în ceea ce privește contextul factual și normativ al litigiului cu care este sesizată instanța de trimitere, iar conținutul întrebării adresate este clar. În plus, atât Comisia Europeană, cât și guvernele care au depus observații au fost în măsură să le formuleze pe baza deciziei de trimitere [12].

29. În consecință, considerăm că cererea de decizie preliminară este admisibilă.

Aspecte preliminare

Aplicabilitatea cartei și a CEDO

30. În vederea aplicării cartei, un stat membru trebuie să „pun[ă] în aplicare dreptul Uniunii” în sensul articolului 51 din aceasta. Astfel cum am explicat în Concluziile noastre prezentate în cauza Pfleger și alții [13] , în cazul în care un stat membru adoptă o măsură care reprezintă o derogare de la o libertate fundamentală garantată prin Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, această măsură intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Puterea de a deroga, în anumite împrejurări, de la o libertate fundamentală garantată de dreptul Uniunii este o putere care aparține statelor membre și pe care dreptul Uniunii o recunoaște; însă *exercitarea* acestei puteri este delimitată de dreptul Uniunii. Atunci când o instanță – indiferent dacă este o instanță națională sau Curtea – supune verificării aspectul dacă o reglementare națională care restrânge exercitarea unei astfel de libertăți fundamentale intră sub incidența derogării prevăzute în tratat (și poate fi astfel admisă), această procedură de verificare este realizată prin raportare la dreptul Uniunii și în conformitate cu criteriile derivate din acesta, iar nu prin raportare la dreptul național. Trebuie, așadar, să se considere că, atunci când instituie o derogare de la o libertate fundamentală, un stat membru „pune în aplicare dreptul Uniunii” în sensul articolului 51. În consecință, Carta este aplicabilă [14]. Având în vedere că măsura națională în

10 — A se vedea de asemenea, în ceea ce privește admisibilitatea unei decizii de trimitere într-o situație în care instanțele naționale au opinii diferite cu privire la interpretarea unei decizii a Curții, Ordonanța din 15 octombrie 2015, Naderhirn (C-581/14, nepublicată, EU:C:2015:707).

11 — A se vedea printre altele Hotărârea din 22 iunie 2010, Melki și Abdeli (C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, punctul 27 și jurisprudența citată).

12 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 martie 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi și alții (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00-C-491/00 și C-497/00-C-499/00, EU:C:2004:179, punctul 74).

13 — C-390/12, EU:C:2013:747.

14 — A se vedea de asemenea în această privință Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pfleger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 36).

discuție în procedura principală „pune în aplicare” dreptul Uniunii întrucât intră în domeniul de aplicare al acestuia, ea trebuie interpretată în lumina cartei. Faptul că prezenta cauză, spre deosebire de cauza Pfleger și alții, privește normele procedurale pe care trebuie să le aplice instanța națională atunci când se pronunță în cauză, iar nu validitatea însăși a măsurii care reprezintă o derogare, este, în opinia noastră, irelevant.

31. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea de la Strasbourg”), articolul 6 paragraful 1 din CEDO este aplicabil contravențiilor și procedurii administrative cu caracter penal corespunzătoare din dreptul austriac [15]. Reiese că asemenea fapte trebuie clasificate ca „penale” în sensul dispoziției menționate [16] și, prin extensie, în sensul articolului 47 din cartă.

Hotărârea pronunțată în cauza Pfleger și alții

32. Întrebarea adresată Curții în prezenta cauză se înscrie în contextul Hotărârii pronunțate în cauza Pfleger și alții [17]. În cauza menționată, s-a solicitat Curții să se pronunțe cu privire la o serie de întrebări adresate de Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Tribunalul Administrativ Independent al Landului Austria Superioară), predecesorul instanței de trimitere, în principal cu privire la validitatea Legii privind jocurile de noroc în lumina principiului proporționalității, astfel cum se aplică acesta în contextul articolului 56 TFUE privind libera prestare a serviciilor. Curtea a statuat că articolul 56 TFUE trebuia interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum Legea privind jocurile de noroc „în măsura în care această reglementare nu urmărește în mod real obiectivul protecției jucătorilor sau al combaterii infracționalității și nu răspunde cu adevărat preocupării de a reduce ocaziile de a juca sau de a combate infracționalitatea legată de aceste jocuri în mod coerent și sistematic” [18].

33. Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea a statuat în special că:

„43 […] Trebuie amintit că restricțiile pe care statele membre le impun trebuie să îndeplinească cerințele de proporționalitate și de nediscriminare care reies din jurisprudența Curții. Astfel, o legislație națională nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic […]

44 Simpla împrejurare că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii proporționalității dispozițiilor adoptate în materie. Acestea trebuie să fie apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile competente ale statului membru în cauză și cu nivelul de protecție pe care acestea intenționează să îl asigure […]

[…]

47 […] identificarea obiectivelor care sunt efectiv urmărite de reglementarea națională este, în cadrul unei cauze cu care este sesizată Curtea în temeiul articolului 267 TFUE, de competența instanței de trimitere […]

48 În plus, revine tot instanței de trimitere sarcina de a verifica, ținând seama de indicațiile furnizate de Curte, dacă restricțiile impuse de statul membru în cauză îndeplinesc condițiile care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor […]

15 — A se vedea printre altele Hotărârea Baischer împotriva Austriei din 20 decembrie 2001 (CE:ECHR:2001:1220JUD003238196, punctul 22).

16 — A se vedea Hotărârea Curții de la Strasbourg Weh și Weh împotriva Austriei din 4 iulie 2002 (CE:ECHR:2002:0704DEC003854497).

17 — Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

18 — A se vedea punctul 56 și dispozitivul hotărârii.

49 În particular, instanța menționată are obligația de a se asigura, în special având în vedere modalitățile concrete de aplicare a reglementării restrictive vizate, că aceasta răspunde în mod real nevoii de a reduce ocaziile de a juca, de a limita activitățile în acest domeniu și de a combate infracționalitatea legată de aceste jocuri în mod coerent și sistematic […]

50 În această privință, Curtea a statuat deja că statul membru care intenționează să se prevaleze de un obiectiv de natură să legitimeze obstacolul în calea libertății de a presta servicii are obligația de a furniza instanței sesizate pentru a se pronunța asupra acestei probleme toate elementele de natură să îi permită să se asigure că măsura respectivă îndeplinește cu adevărat cerințele care decurg din principiul proporționalității […]

[…]

52 […] instanța națională trebuie să efectueze o apreciere globală a împrejurărilor referitoare la adoptarea și la punerea în aplicare a unei reglementări restrictive precum cea în discuție în litigiul principal.”

34. Curtea s-a pronunțat în cauza menționată în raport cu libertatea fundamentală de a presta servicii prevăzută la articolul 56 TFUE. În această cauză, întrebarea adresată privește nu numai libertatea amintită, ci și libertatea de stabilire prevăzută de articolul 49 TFUE [19]. Cu toate acestea, întrucât dispozițiile articolelor 51-54 TFUE care permit unui stat membru să deroge de la această din urmă libertate se aplică de asemenea liberei prestări a serviciilor în temeiul articolului 62 TFUE, considerăm că principiile stabilite în Hotărârea Pfleger și alții [20] se aplică deopotrivă ambelor libertăți.

Rolul instanței de trimitere și natura încălcărilor despre care se pretinde că au fost săvârșite de reclamanții din litigiul principal

35. Instanța de trimitere face parte din ordinea juridică administrativă austriacă. Din punct de vedere tehnic, aceasta trebuie clasificată ca o instanță de apel, contravențiile fiind examinate de către autoritățile administrative în primă instanță [21]. Recursurile împotriva hotărârilor sale sunt de competența Verwaltungsgerichtshof (Curtea Supremă Administrativă).

36. Încălcările de care au fost acuzați reclamanții din litigiul principal constituie contravenții în temeiul dreptului intern, iar procedura aplicabilă cauzelor care îi implică pe acești reclamanți este cea aplicabilă în procedurile administrative. Această procedură impune instanței care trebuie să se pronunțe în cauză să investigheze contravenția din oficiu [22] . În urma apelului formulat la o instanță precum instanța de

19 — Relația precisă dintre faptele din litigiul principal și libertatea de stabilire nu este clarificată în întregime prin decizia de trimitere. Totuși, presupunem că aceasta privește implicarea societății slovace menționate la punctul 18 de mai sus.

20 — Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

21 — A se vedea, în ceea ce privește Unabhängiger Verwaltungssenat (Tribunalul Administrativ Independent), ca predecesor al actualului Landesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Regional), Decizia Curții de la Strasbourg Weh și Weh împotriva Austriei din 4 iulie 2002 (CE:ECHR:2002:0704DEC003854497). Guvernul austriac a confirmat la ședință că Landesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Regional) ocupă o poziție similară.

22 — A se vedea punctul 14 de mai sus.

trimitere, autoritatea administrativă care a dispus aplicarea amenzii administrative își asumă rolul acuzării [23]. Astfel cum s-a menționat la punctul 31 de mai sus, faptele despre care se pretinde că au fost săvârșite de reclamanții din litigiul principal trebuie clasificate drept „penale” în sensul articolului 6 din CEDO.

Cu privire la fondul cauzei

37. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită în esență îndrumări cu privire la aplicarea articolului 6 din CEDO și a articolului 47 din cartă procedurilor judiciare care implică o pretinsă încălcare a unei reglementări naționale care, în vederea confirmării validității acesteia, trebuie să îndeplinească condițiile care se aplică derogărilor de la libertatea de stabilire și de la libera prestare a serviciilor, prevăzute la articolele 49 și, respectiv, 56 TFUE și aplicate în jurisprudența Curții, în special în Hotărârea Pfleger și alții [24].

38. În cadrul procedurii cunoscute în general sub numele de procedură acuzatorială [25], atribuțiile organelor de urmărire și cele ale instanței sunt, cel puțin în teorie, clar separate. Organelor de urmărire le revine sarcina să adune și să prezinte elementele pe care se întemeiază în susținerea acuzațiilor, iar instanței îi revine sarcina să pronunțe o hotărâre pe baza elementelor respective în lumina, printre altele, a observațiilor depuse în apărare. Atunci când o instanță ar trebui să îndeplinească atribuțiile acuzării în cadrul procedurii respective, acest lucru ar conduce la o îndepărtare inacceptabilă de la rolul său de instanță, iar orice decizie rezultată ar fi aproape sigur anulată în calea de atac.

39. În procedura în fața instanței de trimitere, acesteia îi revine sarcina să examineze din oficiu faptele cu care este sesizată [26]. O asemenea procedură, care implică o repartizare fundamental diferită a atribuțiilor între organele de urmărire și instanță, este numită în mod obișnuit „inchizitorială” [27].

40. S-a observat că este dificil în prezent să se identifice un sistem juridic care să fie pur acuzatorial sau pur inchizitorial [28]. Astfel cum a arătat guvernul austriac în observațiile sale scrise, elementele esențiale ale sistemului care se aplică în fața instanței de trimitere sunt următoarele. În primul rând, instanța trebuie să examineze din oficiu caracterul real al faptelor care stau la baza încălcării prin adunarea tuturor elementelor de probă necesare, argumentele părților în această privință fiind irelevante. Procedând astfel, instanța are obligația să ia toate măsurile necesare pentru a afla adevărul.

23 — Cel puțin aceasta reiese din observațiile scrise ale guvernului austriac. În ceea ce privește Unabhängiger Verwaltungssenat (Tribunalul Administrativ Independent), ca predecesor al actualului Landesverwaltungsericht (Tribunalul Administrativ Regional), a se vedea Decizia Curții de la Strasbourg Weh și Weh împotriva Austriei din 4 iulie 2002 (CE:ECHR:2002:0704DEC003854497). În observațiile sale cu privire la cauza respectivă, instanța de trimitere arată că articolul 51d din Verwaltungsstrafgesetz (Legea privind sancțiunile administrative), care a constituit temeiul analizei Curții de la Strasbourg, a fost abrogat fără a fi înlocuit. Cu toate acestea, observăm că minutele procedurilor în fața instanței de trimitere în cauza Online Games, care fac parte din dosarul național al cauzei prezentat acestei Curți, includ o trimitere la direcția de poliție ca autoritate pârâtă („belangte Behörde”), cu observația că niciun reprezentat al acestei autorități nu a participat la ședință și că nu s-a furnizat niciun motiv pentru această situație.

24 — Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

25 — Utilizăm acest termen pentru a denumi o formă de procedură în cadrul căreia părțile dezvoltă și își prezintă argumentele și adună și prezintă dovezile și, prin urmare, cu respectarea anumitor norme, controlează procedura. Instanța de fapt, sub forma unui judecător sau a unui juriu, rămâne neutră sau pasivă pe tot parcursul procedurii. Nu îl utilizăm în sensul mai larg utilizat uneori de Curtea de la Strasbourg pentru a numi o procedură care asigură egalitatea armelor (a se vedea de exemplu Hotărârea Rowe și Davis împotriva Regatului Unit din 16 februarie 2000, CE:ECHR:2000:0216JUD002890195, punctul 60).

26 — A se vedea punctele 14 și 36 de mai sus.

27 — Deși expresia respectivă este utilizată în decizia de trimitere și apare de asemenea în observațiile scrise ale guvernului austriac, reprezentantul guvernului austriac la ședință pare să pună la îndoială caracterul adecvat al acesteia în contextul sistemului austriac în discuție în litigiul principal. Prin urmare, ar trebui să subliniem faptul că utilizăm expresia mai degrabă în sens descriptiv decât ca pe o expresie consacrată.

28 — A se vedea Armenta-Deu, T., „Beyond Accusatorial or Inquisitorial Systems: a Matter of Deliberation and Balance”, în *Visions of Justice*, Ackerman, B., Ambos, K., și Sikirić, H. (editori), Duncker & Humboldt, Berlin, 2016, p. 57-75.

În consecință, aceasta trebuie să țină seama de toate sursele în măsură să contribuie la clarificarea aspectului respectiv și în special să adune toate dovezile disponibile în cauza cu care este sesizată și care pot fi relevante în vederea pronunțării hotărârii. Aceasta trebuie să examineze toate elementele are pot avea un impact potențial asupra soluției fără restricții și într-un mod complet autonom.

41. O parte din raționamentul instanței de trimitere cuprins în decizia de trimitere sugerează că Curtea ar trebui să constate că sistemul inchizitorial, prin chiar natura sa, contravine cerințelor prevăzute la articolul 6 din CEDO și la articolul 47 din cartă.

42. În susținerea poziției sale, instanța de trimitere se referă la anumite hotărâri ale Curții de la Strasbourg [29], la două concluzii prezentate de avocați generali ai Curții [30] și la un aviz emis de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni și de Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (denumit în continuare „avizul CCJE/CCPE”) [31].

43. Este adevărat că pot fi identificate în fiecare dintre aceste seturi de documente puncte de vedere sau observații care pun un accent deosebit pe imparțialitatea cerută instanței. Hotărârile Curții de la Strasbourg și avizul CCJE/CCPE subliniază de asemenea necesitatea de a nu exista o confuzie între funcțiile de procuror și de judecător [32]. Însă nu se arată niciunde că sistemul inchizitorial ar trebui sau ar putea fi considerat în sine ca nesigur.

44. Nu considerăm nici că adoptarea punctului de vedere al instanței de trimitere este justificată [33].

45. Considerăm că, în realitate, atât sistemul acuzatorial, cât și cel inchizitorial pot da naștere, în cazul în care nu se iau măsurile necesare, la dificultăți în ceea ce privește conformitatea cu articolul 6 din CEDO și cu articolul 47 din cartă. În prima situație, reprezentarea necorespunzătoare a unui acuzat poate aduce atingere dreptului la egalitatea armelor. În cea de a doua situație, lipsa unei distincții corespunzătoare între atribuțiile procurorului și atribuțiile judecătorului poate conduce la neclarități legate de aceste două funcții, din nou în defavoarea persoanei acuzate. Însă, în cazul în care este administrat eficient, fiecare dintre acestea reprezintă un sistem pentru stabilirea adevărului; modalitățile prin care se ajunge la acest rezultat sunt pur și simplu diferite. Ne vom întoarce la funcția de procuror în cadrul procedurii inchizitoriale ulterior în prezentele concluzii [34].

46. Prin urmare, respingem faptul că sistemul inchizitorial ar trebui considerat, prin chiar natura sa, ca opunându-se cerințelor prevăzute la articolul 6 din CEDO și la articolul 47 din cartă.

47. Totuși, aceasta nu înseamnă că nu pot fi furnizate informații utile instanței de trimitere în răspunsul la întrebarea adresată.

48. Rămâne de stabilit în special modul în care hotărârea Curții pronunțată în cauza Pfleger și alții [35] trebuie aplicată în contextul unui sistem național precum cel prezentat la punctul 40 de mai sus.

29 — Acestea includ Hotărârea Kyprianou împotriva Ciprului din 15 decembrie 2005 (CE:ECHR:2005:1215JUD007379701, punctele 118, 121 și 126-128), Hotărârea Ozerov împotriva Rusiei din 18 mai 2010 (CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, punctele 51-54) și Hotărârea Karelin împotriva Rusiei din 20 septembrie 2016 (CE:ECHR:2016:0920JUD000092608). Aceasta din urmă a fost pronunțată ulterior datei deciziei de trimitere și a fost prezentată separat de instanța de trimitere.

30 — Acestea includ Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Kaba (C-466/00, EU:C:2002:447, punctul 90 și următoarele) și Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza X (C-507/10, EU:C:2011:682, punctul 20 și urm.).

31 — A se vedea Avizul nr. 12(2009) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni și Avizul nr. 4(2009) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni („Declarația de la Bordeaux”), punctele 3 și 7. Documentul poate fi consultat la http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/avis_EN.asp

32 — A se vedea în special Hotărârea Curții de la Strasbourg Kyprianou împotriva Ciprului din 15 decembrie 2005 (CE:ECHR:2005:1215JUD007379701, punctul 126).

33 — Ar trebui să subliniem că, contrar celor susținute de reprezentantul Online Games la ședință, *nu* am sugerat în Concluziile noastre prezentate în cauza Pfleger și alții (C-390/12, EU:C:2013:747) că procedura inchizitorială este contrară atât CEDO, cât și dreptului Uniunii.

34 — A se vedea punctul 63 și următoarele de mai jos.

35 — Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

Punctul 50 din Hotărârea Pfleger și alții

49. În această privință, guvernul austriac oferă o interpretare a hotărârii menționate care, în opinia noastră, nu ține seama în esență de punctul 50. În schimb, acesta pune accentul pe punctele 48, 49 și 52. La aceste puncte, Curtea stabilește interpretarea sa cu privire la atribuțiile unei instanțe sesizate să se pronunțe cu privire la validitatea a ceea ce a descris ca „reglementare restrictivă” [36]. Interpretate separat, se poate considera că aceste puncte susțin, cel puțin potențial, poziția potrivit căreia preocupările instanței de trimitere sunt lipsite de temei. Statul membru și autoritățile acestuia nu joacă niciun rol. Instanța națională este cea care trebuie să joace rolul esențial.

50. Însă aceasta înseamnă să nu se țină seama de punctul 50 din hotărâre și să se nesocotească astfel o parte semnificativă a analizei Curții. Nu considerăm că este oportun să procedăm astfel. Este de asemenea important să se țină seama de faptul că raționamentul stabilit la acest punct reflectă jurisprudența constantă a Curții în această privință [37].

51. Obligația impusă statelor membre la punctul 50 este atât importantă, cât și oneroasă. Atunci când se pune în discuție o derogare de la libertățile fundamentale, statul membru trebuie să prezinte motive clare și convingătoare pentru a o justifica.

52. Prin natura lor, aceste motive pot fi complexe, necesitând cunoștințe speciale care vor avea în majoritatea, dacă nu în toate situațiile o relație specială cu statul membru care solicită derogarea. Aproape în toate cazurile, acestea se vor întemeia pe realitatea socială și/sau economică specială și pe politicile sociale și/sau economice speciale ale statului membru în discuție. Este de așteptat ca statul membru în cauză să fi acordat o atenție deosebită justificării/justificărilor care stă/stau la baza măsurii înaintea adoptării acesteia. Acesta este contextul în care trebuie să fie, în opinia noastră, interpretată trimiterea Curții de la punctul 47 din Hotărârea Pfleger și alții [38] la „obiectivel[e] *care sunt efectiv urmărite de reglementarea națională*” [39].

53. Obligația de a prezenta această justificare nu poate reveni, în opinia noastră, decât statului membru în cauză [40]. Nu revine celorlalte părți din litigiu, inclusiv instanței naționale sau părții care urmărește să conteste validitatea măsurii naționale de punere în aplicare a derogării în discuție, obligația de a proceda astfel. Cu alte cuvinte, nu se poate aștepta ca acestea să „ghicească” raționamentul care a determinat statul membru să adopte măsura.

54. Dacă și în măsura în care o obligație de această natură nu se înscrie deja în cadrul ordinii juridice a statului membru în discuție, aceasta va funcționa ca cerință suplimentară față de normele procedurale care s-ar aplica altfel. În mod evident, nu se poate aduce atingere dreptului la apărare; într-adevăr, aceasta ar trebui să consolideze acest drept, asigurând un acces mai rapid și mai complet la raționamentul care a determinat statul membru să adopte derogarea în discuție.

36 — A se vedea punctul 52 din hotărâre.

37 — A se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2010, Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504, punctul 71), Hotărârea din 15 septembrie 2011, Dickinger și Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punctul 54), și Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții (C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 65). A se vedea de asemenea Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Belgia (C-227/06, nepublicată, EU:C:2008:160, punctele 62 și 63 și jurisprudența citată).

38 — Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

39 — Sublinierea noastră.

40 — Ar trebui să clarificăm că, deși ne referim în acest context la un „stat membru”, nu înseamnă în mod necesar că însuși guvernul statului membru în cauză este cel care trebuie să furnizeze justificarea necesară. Cu toate acestea, justificarea respectivă trebuie să fie prezentată de către o parte care reprezintă statul membru respectiv sau care are autoritatea de a proceda astfel.

55. Rămâne, desigur, obligația instanței naționale de a evalua și de a se pronunța cu privire la elementele prezentate de statul membru. Aceasta este situația indiferent dacă procedura în fața instanței respective urmează un model acuzatorial sau inchizitorial. În această ultimă situație, instanța va fi de asemenea obligată (sau ar putea fi de asemenea obligată) să efectueze din oficiu investigații, iar această cerință va continua să se aplice oricând. Elementele prezentate de statul membru vor avea rolul de a completa aceste investigații; sub rezerva aspectului pe care îl vom prezenta în continuare [41], ele nu le vor înlocui.

56. Modul în care instanța națională efectuează mai exact ancheta trebuie să fie, într-o foarte mare măsură, stabilit de instanța respectivă, cu condiția ca cerințele prevăzute de CEDO și de dreptul Uniunii, în special principiile echivalenței și efectivității [42] și – dacă este cazul – carta, să fie respectate. Natura acestei sarcini va varia în mod inevitabil (în unele cazuri considerabil) de la o cauză la alta și de la o instanță la alta; nu este de competența Curții să intervină în domenii care sunt pur și simplu aspecte de drept național [43].

57. Cu toate acestea, trebuie să se examineze două aspecte particulare care au fost ridicate în decizia de trimitere și în observațiile prezentate Curții.

58. În primul rând, competențele de investigare ale instanțelor astfel cum au fost descrise de guvernul austriac sunt considerabile, dacă nu chiar potențial supraomenești [44]. De ce resurse dispun instanțele naționale pentru asumarea acestor competențe de investigare? Acest aspect poate fi mai mult teoretic decât real în cazurile simple care implică aspecte cu care instanța națională este deja familiarizată pe deplin. Însă în cauze precum cea de față, care sunt susceptibile să ridice probleme complicate care țin de analiza științifică și statistică, este clar, în opinia noastră, că obligația respectivă nu este una care să poată fi îndeplinită exclusiv de instanța națională. Elementele furnizate de experți devin un aspect esențial al acestui exercițiu.

59. În trimiterea preliminară, instanța de trimitere arată că instanțele administrative regionale din Austria nu au experți independenți proprii și că ele sunt obligate să recurgă în principal la experți care fac parte din unul dintre serviciile administrative naționale (care pot face parte din aceeași instituție care este parte în litigiul aflat pe rolul instanței naționale).

60. Dacă aceasta ar fi în realitate situația [45], considerăm că trebuie să exprimăm câteva preocupări semnificative în ceea ce privește conformitatea cu articolul 6 din CEDO și, în sens larg, cu articolul 47 din cartă. Articolul 6 alineatul (1) din CEDO prevede că „o instanță independentă și imparțială, instituită de lege”, va hotărî cu privire la o acuzație în materie penală împotriva unei persoane acuzate. Dată fiind natura *ex officio* a aprecierii care trebuie efectuată de instanțele administrative naționale în Austria, probabil că, cel puțin în cauzele relativ complexe, va fi necesar ca aceste instanțe să recurgă la opinia unuia sau mai multor experți pentru a ajunge la o concluzie finală. În opinia noastră, este clar că experții respectivi trebuie să fie de asemenea independenți și imparțiali. De asemenea, aceștia trebuie să fie suficient de calificați pentru a putea examina și a prezenta un raport cu privire la puncte de vedere contrare. La urma urmei, rolul lor este de a sprijini instanța în îndeplinirea atribuțiilor sale. Atunci când a examinat imparțialitatea, Curtea de la Strasbourg a subliniat că cerința menționată

41 — A se vedea punctul 68 de mai jos.

42 — A se vedea în această privință printre altele Hotărârea din 22 ianuarie 2015, Stanley International Betting și Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punctul 37).

43 — Potrivit jurisprudenței constante a acestei Curți, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a prevedea modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 18 martie 2010, Alassini și alții, C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, punctul 47).

44 — A se vedea punctul 40 de mai sus.

45 — Atunci când a fost întrebat la ședință cu privire la acest aspect, reprezentantul guvernului austriac nu a negat că aceasta era poziția sa, preferând în schimb să se refere la obligația instanței de trimitere de a ține seama de toate circumstanțele relevante.

conține atât un element subiectiv, cât și unul obiectiv [46]. În opinia noastră, trebuie să se constate cel puțin existența riscului ca experții desemnați din cadrul serviciilor administrative naționale să nu reușească să îl îndeplinească pe primul dintre acestea și aproape sigur că nu îl vor îndeplini pe cel de al doilea. Rezultă că instanțele naționale trebuie să aibă acces la serviciile unor experți care sunt total independenți și imparțiali.

61. Al doilea aspect privește măsura în care instanța națională se poate baza pe documentele explicative [47] ale legislației interne contestate și pe stenogramele dezbaterilor parlamentare care au condus la adoptarea reglementării respective. Guvernul austriac sugerează că instanța se poate inspira din primele dintre acestea, iar guvernul belgian face aceeași sugestie în ceea ce privește cea de a doua categorie. Instanța națională se poate întemeia pe una sau pe ambele surse care sunt deja în domeniul public, eliminând astfel necesitatea ca un stat membru să prezinte o justificare în temeiul punctului 50 din Hotărârea Pfleger și alții [48]?

62. O astfel de soluție pare nepermis de simplistă. În timp ce autoritățile naționale competente vor dori, fără îndoială, să comenteze aceste documente ca parte a argumentelor prezentate instanței naționale, orice contestație va privi, probabil, unul sau mai multe aspecte specifice ale legislației în discuție. Revine statului membru sarcina de a indica instanței naționale elementele justificării sale extinse pe care instanța ar trebui să se bazeze la pronunțarea deciziei sale în cauză. Statul membru ar putea dori (și ar putea fi nevoie) să furnizeze informații suplimentare și complete în sprijinul justificării care constituie temeiul argumentelor sale. În plus, sursele respective nu pot fi considerate, prin definiție, ca fiind complete sau de încredere atunci când, astfel cum a fost cazul Legii privind jocurile de noroc, Curtea a oferit argumente puternice în sensul că este posibil ca legislația în discuție să nu îndeplinească cerințele dreptului Uniunii [49].

Prezența organelor de urmărire penală la ședință

63. Instanța de trimitere este preocupată de faptul că organele de urmărire penală nu joacă un rol clar la ședință. Instanța menționată arată în special că, într-o cauză precum litigiul principal, organele de urmărire penală sunt prezente numai în mod excepțional. În schimb, locul lor este luat de un reprezentant al autorităților executive, care, în plus, joacă un rol complet pasiv [50]. Preocuparea principală a instanței de trimitere în această privință pare să fie ambiguitatea distincției dintre rolul instanței și cel al organelor de urmărire penală, cu impactul subsecvent pe care îl poate avea asupra independenței și imparțialității cerute instanței. În această privință, ea se referă la trei hotărâri ale Curții de la Strasbourg. Prima hotărâre este Kyprianou împotriva Ciprului [51]. Cauza amintită privea o procedură pentru săvârșirea de către reclamant a faptei de ultraj, sub forma unei proceduri sumare, condusă de către aceiași magistrați care făcuseră obiectul criticilor reclamantului în ședință publică. Acuzarea a fost reprezentată chiar de judecători. Curtea de la Strasbourg a susținut că confuzia creată între roluri poate suscita îndoieli justificate privind imparțialitatea instanței care a desfășurat procedura [52].

46 — A se vedea printre altele Hotărârea Kyprianou împotriva Ciprului din 15 decembrie 2005 (CE:ECHR:2005:1215JUD007379701, punctele 118 și 119). Pentru evitarea oricărei ambiguități, ar trebui să subliniem că nu există nicio sugestie în prezenta cauză în sensul că este implicat orice element al elementului subiectiv al acestor teste.

47 — În limba germană, „Erläuterungen”.

48 — Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

49 — A se vedea Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pfleger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 56 și dispozitivul).

50 — A se vedea de asemenea nota de subsol 23 *in fine*.

51 — Hotărârea din 15 decembrie 2005 (CE:ECHR:2005:1215JUD007379701).

52 — A se vedea punctele 127 și 128 din hotărâre.

64. A doua cauză este Ozerov împotriva Rusiei [53]. În cauza amintită, reclamantul a fost condamnat pentru săvârșirea unei fapte penale de către o instanță de prim grad. Pe parcursul procesului nu a fost prezent niciun reprezentant al organelor de urmărire penală, deși s-a dispus participarea procurorului. Procedura în discuție a fost acuzatorială și, în temeiul dreptului intern în vigoare la momentul respectiv, se impunea prezența procurorului la proces dacă s-a dispus astfel. În cazul în care procurorul ar fi fost prezent, acesta ar fi luat parte la examinarea dovezilor și ar fi depus observații. Curtea de la Strasbourg a susținut că instanța națională a creat confuzii între rolurile de procuror și de judecător și, în consecință, a justificat preocupările legitime legate de imparțialitatea sa [54].

65. Cea de a treia cauză pe care s-a întemeiat instanța de trimitere este Karelin împotriva Rusiei [55]. Reclamantul a fost condamnat pentru săvârșirea unei contravenții și a formulat recurs împotriva hotărârii de condamnare. Niciun reprezentant al organelor de urmărire penală nu a fost prezent nici în primă instanță, nici în recurs. Judecătorul care s-a pronunțat în primă instanță a modificat acuzațiile formulate împotriva reclamantului în timpul ședinței. Curtea de la Strasbourg a observat că, în lipsa procurorului, instanța de prim grad nu a avut altă opțiune decât să își asume sarcina nu numai de a prezenta, ci și de a susține acuzația împotriva reclamantului în cadrul ședinței. Aceasta a constatat că lipsa acuzării atât în primă instanță, cât și în recurs a încălcat cerința imparțialității [56].

66. Pentru a ajunge la această concluzie, Curtea de la Strasbourg a efectuat o examinare completă a jurisprudenței sale cu privire la preocupările legate de lipsa imparțialității care poate apărea ca urmare a absenței procurorului de la ședințele instanței. Aceasta a procedat astfel fără a face vreo distincție specială între procedura acuzatorială și procedura inchizitorială [57]. De asemenea, Curtea a examinat aspectele care pot apărea ca urmare a faptului că o cauză a fost judecată mai degrabă în cadrul căii de atac decât în primă instanță. Aceasta a susținut că situația poate fi diferită în cadrul căii de atac, în special atunci când s-au pus în discuție numai chestiunile de drept, iar rolul procurorului poate fi, prin urmare, conceput ca „mai puțin imperativ”. Totuși, aceasta a adăugat în continuare că cerința imparțialității trebuie să fie însă respectată în această etapă [58]. Curtea de la Strasbourg consideră de asemenea că, atunci când se apreciază ca oportună organizarea unei ședințe în vederea judecării unei acuzații în materie penală împotriva unei persoane acuzate, prezența unei părți care să reprezinte acuzarea „este în general adecvată pentru a evita îndoielile legitime care ar putea apărea altfel în raport cu imparțialitatea instanței” [59].

67. Nu identificăm niciun element comun tuturor aceste observații, cu excepția cerințelor imperative potrivit cărora organul judiciar chemat să stabilească vinovăția persoanei acuzate, indiferent dacă acest lucru se realizează în primă instanță sau în cadrul căii de atac, trebuie considerat – din punct de vedere obiectiv – a fi atât independent, cât și imparțial. Cu alte cuvinte, nu considerăm că pot fi prevăzute reglementări stricte și precise în ceea ce privește prezența procurorului în cadrul acestor tipuri de proceduri, însă remarcăm faptul că, în general, Curtea de Strasbourg consideră aceasta prezență ca fiind „adecvată”. Deși această afirmație a fost făcută în contextul unei ședințe în primă instanță, iar procedurile în fața unei instanțe precum instanța de trimitere sunt calificate ca fiind un apel, natura acestor proceduri în temeiul dreptului intern face să reiasă că aceasta este prima ocazie în care o

53 — Hotărârea din 18 mai 2010 (CE:ECHR:2010:0518JUD006496201).

54 — A se vedea punctele 52-55 din hotărâre.

55 — Hotărârea din 20 septembrie 2016 (CE:ECHR:2016:0920JUD000092608). Astfel cum s-a arătat la nota de subsol 29 de mai sus, hotărârea a fost prezentată separat de instanța de trimitere.

56 — A se vedea punctul 84 din hotărâre.

57 — A se vedea punctul 53 și urm. din hotărâre.

58 — A se vedea punctele 81 și 83 din hotărâre.

59 — A se vedea punctul 76 din hotărâre.

instanță se va pronunța asupra fondului litigiului. În plus, obiectivul organizării unei ședințe este să se permită un dialog între părțile la procedură și, prin acest dialog, să se asigure că instanța este mai bine informată. În cazul în care acuzarea nu este prezentă, dialogul respectiv nu poate avea loc sau nu poate fi complet [60].

68. Adăugăm că, dată fiind cerința imperativă a independenței și a imparțialității, atunci când există îndoieli în această privință, instanța națională sesizată să se pronunțe trebuie să se acorde prioritate asigurării îndeplinirii acestei cerințe. Și aceasta chiar dacă ar trebui ca, în anumite cazuri, instanța națională să se abțină de la ridicarea unui aspect care ar putea fi în avantajul acuzării și în defavoarea persoanei acuzate. Subliniem de asemenea că, în orice caz, nu revine unei instanțe aflate într-o situație precum cea a instanței de trimitere sarcina de a se substitui statului membru în ceea ce privește prezentarea unei justificări care, potrivit punctului 50 din Hotărârea Pfleger și alții, trebuie furnizată de acesta din urmă [61]. În cazul în care nu se furnizează o asemenea justificare (astfel cum se va întâmpla în orice altă situație în care acuzarea, prin absență, pasivitate sau în orice alt mod, nu își îndeplinește o obligație care îi revine), instanța națională poate deduce toate consecințele care decurg din această inacțiune.

Concluzie

69. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunalul Administrativ Regional din Austria Superioară) după cum urmează:

„Atunci când legislația unui stat membru urmărește să deroge de la o libertate fundamentală a Uniunii Europene, inclusiv libera prestare a serviciilor, prevăzută la articolul 56 TFUE, și libertatea de stabilire, prevăzută la articolul 49 TFUE, nici articolul 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, nici articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu se opun unei reglementări naționale potrivit căreia, în cadrul procedurilor administrative cu caracter penal, instanța chemată să se pronunțe cu privire la validitatea derogării respective în lumina dreptului Uniunii este obligată să investigheze încălcările din oficiu. Cu toate acestea, statul membru care urmărește să se prevaleze de derogare are obligația de a prezenta justificarea măsurii în cauză, astfel încât partea acuzată de săvârșirea încălcării să fie informată cu privire la natura acesteia, iar instanța în discuție să o poată aprecia și să pronunțe o hotărâre. În acest context, pot fi relevante și următoarele aspecte suplimentare:

— pentru a pronunța o hotărâre cu privire la acest aspect, instanța respectivă are dreptul să aibă acces, dacă este necesar, la experți independenți și imparțiali;

— deși nu există nicio regulă generală care să impună prezența unui reprezentant al organelor de urmărire penală la procedura în fața instanței în discuție, o asemenea prezență este, de regulă, adecvată pentru a evita îndoielile legitime care, în caz contrar, pot apărea cu privire la imparțialitatea instanței respective.”

60 — Guvernul austriac acordă o atenție deosebită în observațiile sale scrise faptului că, în cauze precum litigiul principal, funcția autorității de sancționare este preluată de autoritatea administrativă care a dispus sancțiunea administrativă (a se vedea punctul 36 de mai sus). Prin urmare, nu există confuzie între rolul organelor de urmărire penală și rolul instanței. Observăm că, la aprecierea întinderii aspectului respectiv, există o corelație inevitabilă între gradul în care autoritatea respectivă joacă un rol activ în cadrul oricărei proceduri, spre deosebire de un simplu rol pasiv.

61 — Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281). A se vedea punctul 51 și următoarele de mai sus.