

## Versiune anonimată

Traducere

C-554/19 – 1

### Cauza C-554/19

#### Cerere de decizie preliminară

**Data depunerii:**

18 iulie 2019

**Instanța de trimitere:**

Amtsgericht Kehl (Germania)

**Data deciziei de trimitere:**

28 iunie 2019

**Solicitant:**

Staatsanwaltschaft Offenburg (Germania)

**Inculpat:**

FU

---

[*omissis*]

Amtsgericht Kehl [Tribunalul Districtual din Kehl]

#### Ordonanță

În procedura penală împotriva lui

FU,  
[*omissis*]

pentru săvârșirea cu intenție a faptei de conducere fără drept a unui autovehicul,

la 28 iunie 2019, Amtsgericht Kehl [Tribunalul Districtual din Kehl] [*omissis*] a hotărât:

I. Adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarele întrebări preliminare în temeiul articolului 267 primul paragraf litera (a) TFUE și al articolului 267 al doilea paragraf TFUE:

1) Articolul 67 alineatul (2) TFUE, precum și articolele 22 și 23 din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care conferă serviciilor de poliție din statul membru interesat competența de a verifica identitatea oricărei persoane, într-o zonă de 30 de kilometri de la frontiera terestră a acestui stat membru cu alte state părți la Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen (Luxemburg) la 19 iunie 1990, în scopul de a preveni sau de a opri intrarea sau [OR 2] șederea ilegală pe teritoriul statului membru respectiv sau de a preveni anumite infracțiuni care aduc atingere securității frontierei, independent de comportamentul persoanei în cauză și de existența unor împrejurări speciale, care este completată printr-un ordin ministerial după cum urmează:

„a) Criminalitatea transfrontalieră cunoaște o desfășurare dinamică (din punct de vedere temporal, local și prin utilizarea unor mijloace diferite de transport), necesitând, prin urmare, competențe polițienești mai flexibile pentru combaterea sa. Exercițarea competenței sus-menționate are ca rezultat prevenirea sau oprirea criminalității transfrontaliere;

b) Măsurile de control trebuie să fie efectuate în conformitate cu cadrul strict al criteriilor menționate mai sus, prevăzute la articolul 21 litera (a) din Codul Frontierelor Schengen. Acestea trebuie să fie concepute astfel încât să se distingă în mod clar de verificările sistematice asupra persoanelor la frontierele externe și să nu aibă un efect echivalent cu cel al controalelor la frontiere. La rândul său, desfășurarea acestor măsuri de control trebuie să facă obiectul unui cadru care să garanteze că intensitatea și frecvența lor nu sunt echivalente cu cele ale verificărilor la frontiere.

c) Acest cadru este conceput după cum urmează:

Măsurile de control nu trebuie să fie permanente, ci să fie efectuate în mod neregulat, la momente diferite, în locuri diferite și în mod aleatoriu, luând în considerare volumul de trafic.

Măsurile de control nu au loc numai cu ocazia trecerii frontierei. Acestea sunt efectuate pe baza situației actualizate în permanență a informațiilor și/sau a experienței poliției (de frontieră), dezvoltate de secțiile poliției federale pe baza propriilor informații sau a celor provenite de la alte

autorități. Prin urmare, informațiile generale sau specifice ale poliției și/sau experiența privind criminalitatea transfrontalieră – de exemplu, cu privire la mijloacele de transport și rutele utilizate frecvent, anumite tipuri de comportament și analiza informațiilor disponibile în legătură cu criminalitatea transfrontalieră provenite din surse proprii sau din sursele altor autorități – reprezintă punctul de plecare pentru exercitarea măsurilor polițienești, precum și pentru intensitatea și frecvența acestora.

Definirea măsurilor de control face obiectul supravegherii ierarhice și tehnice periodice. Normele de bază sunt prevăzute la articolul 3 alineatul 1 a patra teză din Regulamentul comun de procedură al ministerelor federale (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO) și în principiile de exercitare a supravegherii tehnice de către ministerele federale asupra domeniului de activitate. În ceea ce privește domeniul poliției federale, acestea sunt concretizate prin „Dispozițiile complementare privind exercitarea supravegherii ierarhice și tehnice de către Ministerul Federal de Interne asupra poliției federale”. Direcția Poliției Federale și serviciile și secțiile subordonate ale acesteia au reglementat desfășurarea [OR 3] supravegherii ierarhice și tehnice în organigramele lor și le-au pus în aplicare prin intermediul propriilor principii.

- d) Pentru a evita controalele multiple, măsurile de control trebuie să fie coordonate, dacă este posibil, cu alte autorități sau acestea trebuie efectuate în cadrul operațiunilor/formelor de cooperare comune”?
- 2) Dreptul Uniunii Europene, în special articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf [omissis] TFUE, articolul 197 alineatul (1) TFUE și articolul 291 alineatul (1) TFUE, trebuie interpretat în sensul că în mod necondiționat și în urma unei aprecieri a interesului urmăririi și a interesului persoanei acuzate, se opune valorificării informațiilor sau probelor în cadrul unei proceduri penale, atunci când acestea au fost obținute în urma unui control polițienesc efectuat asupra persoanei acuzate, cu încălcarea articolului 67 alineatul (2) TFUE sau a articolelor 22 și 23 din Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)?
- II. Suspendă procedura până la soluționarea cererii de decizie preliminară de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

### Motive:

#### I.

Amtsgericht – instanța penală – Kehl (denumită în continuare „instanța”) este chemată să se pronunțe asupra unei cereri formulate de Staatsanwaltschaft Offenburg [Parchetul Offenburg] care are ca obiect aplicarea pedepsei amenzii

inculpatului printr-o ordonanță penală pentru săvârșirea cu intenție a faptei de conducere fără drept a unui autovehicul.

1. Având în vedere stadiul cercetărilor efectuate până în prezent, instanța reține următoarea situație de fapt:

La 20 iulie 2018, în jurul orei 3.20, inculpatul, resortisant francez cu reședința în Franța, se afla la volanul unui autoturism pe Straßburger Straße din 77694 Kehl (Germania), [omissis], deși cunoștea că nu deține permisul de conducere necesar. **[OR 4]**

Inculpatul a fost identificat în calitate de conducător auto al autovehiculului cu ocazia unui control efectuat de poliția federală, după intrarea sa pe teritoriul federal venind din Franța, pe podul Europa dintre Kehl și Strasbourg. Pe parcursul controlului a reieșit că acesta nu dispunea de permisul de conducere necesar.

Potrivit unei note a poliției, controlul a fost efectuat în temeiul articolului 23 alineatul 1 punctul 3 din Bundespolizeigesetz (Legea privind poliția federală) (denumită în continuare „BPolG”) privind prevenirea și oprirea migrației ilegale și [omissis] prevenirea criminalității transfrontaliere, în conformitate cu articolul 12 alineatul 1 punctele 1-4 din BPolG. De asemenea, poliția s-a limitat să menționeze că în cazul controlului efectuat era vorba „despre o măsură aleatorie, neregulată și care nu este permanentă”. Controalele temporare la frontiere în temeiul capitolului II [din titlul III] din Codul Frontierelor Schengen nu erau instituite în această secțiune de frontieră la momentul controlului.

2. Fapta s-ar sancționa [penal] ca infracțiune intenționată de conducere fără drept a unui autovehicul, în conformitate cu articolul 21 alineatul 1 punctul 1 din Straßenverkehrsgesetz (Legea privind circulația rutieră), care [prevede] aplicarea unei pedepse cu închisoarea de până la un an sau a unei amenzi cuprinse între cinci și 360 de zile-amendă.
3. Parchetul solicită plata de către inculpat a unei amenzi în cuantum de 30 de zile-amendă a câte 30 de euro.

## II.

Instanța consideră că este necesar să se răspundă la întrebările preliminare pentru soluționarea cererii de emitere a unei ordonanțe penale. Pentru acest motiv, sesizează Curtea de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) cu această problemă în temeiul articolului 267 primul paragraf litera (a) și al articolului 267 al doilea paragraf TFUE.

În cadrul deciziei privind emiterea ordonanței penale solicitate, instanța trebuie să examineze dacă împotriva inculpatului există o suspiciune suficient de serioasă. Acest fapt presupune probabilitatea condamnării sale pe baza probelor disponibile.

În acest sens, trebuie să se țină seama de faptul că este posibil să se interzică valorificarea probelor obținute ilegal. În cazul de față, constatarea potrivit căreia inculpatul era conducătorul auto al unui autoturism se întemeiază pe controlul efectuat de poliția federală. O suspiciune suficient de serioasă împotriva inculpatului nu ar exista, dacă s-ar dovedi că acest control ar fi fost ilegal, iar acest lucru ar avea drept rezultat interzicerea valorificării informațiilor și a probelor obținute în acest mod în cadrul procedurii penale. **[OR 5]**

1. Cu privire la prima întrebare preliminară:

- a. În ceea ce privește articolul 23 alineatul 1 punctul 3 din BPolG, prin Hotărârea din 21 iunie 2017 ([*omissis*]A, C-9/16, ECLI:EU:C:2017:483), Curtea a statuat că articolul 67 alineatul (2) TFUE, precum și articolele 20 și 21 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen, 2006), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 [astfel cum a fost modificat prin articolele 22 și 23 din Regulamentul (UE) 2016/399 din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane] trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care conferă serviciilor de poliție din statul membru interesat competența de a verifica identitatea oricărei persoane, într-o zonă de 30 de kilometri de la frontiera terestră a acestui stat membru cu alte state părți la Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen (Luxemburg) la 19 iunie 1990, în scopul de a preveni sau de a opri intrarea sau șederea ilegale pe teritoriul statului membru respectiv sau de a preveni anumite infracțiuni care aduc atingere securității frontierei, independent de comportamentul persoanei în cauză și de existența unor împrejurări speciale, cu excepția cazului în care această reglementare prevede limitarea necesară a acestei competențe care să garanteze că exercitarea practică a acesteia nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere.
- b. La 7 martie 2016, Ministerul Federal de Interne a emis un ordin privind definirea aplicării competențelor pentru controlul asupra identității efectuat de poliția federală în zonele de frontieră în temeiul articolului 23 alineatul (1) punctul 3 din BPolG (Gemeinsames Ministerialblatt, GMBI, 2016, numărul 10, pagina 203; denumit în continuare „ordin ministerial”). Acest ordin are următorul cuprins:

„a) Criminalitatea transfrontalieră cunoaște o desfășurare dinamică (din punct de vedere temporal, local și prin utilizarea unor mijloace diferite de transport), necesitând, prin urmare, competențe polițienești mai flexibile

pentru combaterea sa. Exercițarea competenței menționate mai sus are ca rezultat prevenirea sau oprirea criminalității transfrontaliere;

b) Măsurile de control trebuie să fie efectuate în conformitate cu cadrul strict al criteriilor menționate mai sus, prevăzute la articolul 21 litera (a) din Codul Frontierelor Schengen. Acestea trebuie [OR. 6] să fie concepute astfel încât să se distingă în mod clar de verificările sistematice asupra persoanelor la frontierele externe și să nu aibă un efect echivalent cu cel al controalelor la frontiere. La rândul său, desfășurarea acestor măsuri de control trebuie să facă obiectul unui cadru care să garanteze că intensitatea și frecvența lor nu sunt echivalente cu cele ale verificărilor la frontiere.

c) Acest cadru este conceput după cum urmează:

Măsurile de control nu trebuie să fie permanente, ci să fie efectuate în mod neregulat, la momente diferite, în locuri diferite și în mod aleatoriu, luând în considerare volumul de trafic.

Măsurile de control nu au loc numai cu ocazia trecerii frontierei. Acestea sunt efectuate pe baza situației actualizate în permanență a informațiilor și/sau a experienței poliției (de frontieră), dezvoltate de secțiile poliției federale pe baza propriilor informații sau a celor provenite de la alte autorități. Prin urmare, informațiile generale sau specifice ale poliției și/sau experiența privind criminalitatea transfrontalieră – de exemplu, cu privire la mijloacele de transport și rutele utilizate frecvent, anumite tipuri de comportament și analiza informațiilor disponibile în legătură cu criminalitatea transfrontalieră provenite din surse proprii sau din sursele altor autorități – reprezintă punctul de plecare pentru exercitarea măsurilor polițienești, precum și pentru intensitatea și frecvența acestora.

Definirea măsurilor de control face obiectul supravegherii ierarhice și tehnice periodice. Normele de bază sunt prevăzute la articolul 3 alineatul 1 a patra teză din Regulamentul comun de procedură al ministerelor federale (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO) și în principiile de exercitare a supravegherii tehnice de către ministerele federale asupra domeniului de activitate. În ceea ce privește domeniul poliției federale, acestea sunt concretizate prin „Dispozițiile complementare privind exercitarea supravegherii ierarhice și tehnice de către Ministerul Federal de Interne asupra Poliției Federale”. Direcția Poliției Federale și serviciile și secțiile subordonate ale acesteia au reglementat desfășurarea supravegherii ierarhice și tehnice în organigramele lor și le-au pus în aplicare prin intermediul propriilor principii.

d) Pentru a evita controalele multiple, măsurile de control trebuie să fie coordonate, dacă este posibil, cu alte autorități sau acestea trebuie efectuate în cadrul operațiunilor/formelor de cooperare comune.”

- c. Problema dacă ordinul ministerial îndeplinește cerințele Curții privind cadrul juridic solicitat este controversată în jurisprudența germană [*omissis*].

Instanța are, de asemenea, îndoieli cu privire la aspectul dacă acest ordin concretizează în măsura necesară norma de abilitare prevăzută la articolul 23 alineatul 1 punctul 3 din BPolG [*omissis*]. Într-adevăr, acestui ordin ministerial i se atribuie o legătură, care poate fi supusă unui control jurisdicțional, cu practica de control și, prin urmare, caracterul normativ impus în mod vădit de Curte. Ordinul nu conține dispoziții concrete specifice cu privire la modul în care ar trebui asigurat caracterul aleatoriu al totalității controalelor, de exemplu, prin intermediul unei limite numerice [*omissis*].

- d. La cererea instanței, poliția federală a informat că, pe lângă ordinul ministerial, acțiunea poliției este reglementată de instrucțiunile interne „BRAS 120”, în versiunea din august 2016. Totuși, aceste instrucțiuni se rezumă, în esență, la repetarea identică a dispozițiilor ordinului ministerial și nu conțin nici reglementări specifice privind efectuarea controalelor. În plus, aceste instrucțiuni nu sunt publice, astfel încât nu îndeplinesc cerințele minime cu privire la o reglementare care poate constitui cadrul juridic solicitat de Curte [*omissis*].
- e. Același lucru este valabil pentru tablourile situaționale întocmite periodic privind migrația ilegală și traficul de persoane, utilizate pentru planificarea activităților. Instanța nu poate decât să presupună că în acest caz este vorba despre „situația actualizată în permanență a informațiilor” menționată în ordinul ministerial. De asemenea, trebuie remarcat faptul că aceste tablouri situaționale care ar trebui să justifice caracterul excepțional al controalelor, par să se bazeze în principal pe informațiile obținute numai în urma controalelor potrivit articolului 23 alineatul (1) punctul 3 din BPolG.
- f. În cazul în care hotărârea Curții menționează deja articolul 15 din BPolG potrivit căruia, din mai multe măsuri posibile și adecvate trebuie adoptată cea care să aducă atingere cât mai puțin particularilor și colectivității (alineatul 1), o măsură **[OR 8]** nu trebuie să conducă la un dezavantaj vizibil disproporționat în raport cu rezultatul vizat (alineatul 2) și măsura este admisibilă până la atingerea obiectivului acesteia sau până când se demonstrează că obiectivul nu poate fi atins (alineatul 3), această dispoziție nu poate asigura cadrul juridic solicitat, nici coroborată cu ordinul ministerial din 7 martie 2016. Acest lucru se datorează faptului că articolul 15 din BPolG este doar reprezentarea juridică a principiului proporționalității fiecărei acțiuni a statului în cazuri individuale. Acesta nu poate împiedica, în cazul aplicării articolului 23 alineatul 1 punctul 3 din BPolG, ca practica polițienească, în special prin „efectele cumulative”, să aibă efectul verificărilor la frontiere dincolo de cazurile individuale [*omissis*].

2. Cu privire la a doua întrebare preliminară:
- a. Dreptul procedural penal german nu prevede nicio interdicție generală de a valorifica o probă ca urmare a obținerii acesteia în mod ilegal. Cu excepția unor norme ale unor legi speciale, care prevăd interdicția expresă de valorificare [omissis], dintr-o administrare ilegală a probelor nu rezultă în mod automat interdicția valorificării lor [omissis]. În plus, în temeiul unei jurisprudențe constante a Bundesverfassungsgericht [Curtea Constituțională Federală] și a Bundesgerichtshof [Curtea Federală de Justiție], trebuie să se recurgă la aprecierea tuturor punctelor de vedere determinante ale cazului individual și a intereselor contrare, mai precis, pe de o parte, principiul dreptului procedural penal german potrivit căruia instanța trebuie să caute adevărul și trebuie astfel să extindă din oficiu administrarea probelor asupra tuturor faptelor și probelor și, pe de altă parte, interesul individual al persoanei afectate de măsura ilegală [omissis]. Interdicția de valorificare a probelor este o excepție care trebuie motivată, fiind indicată în special în cazul unor vicii de procedură grave, săvârșite în mod conștient sau arbitrar, atunci când nu s-au luat în considerare garanțiile oferite de drepturile fundamentale [omissis]. Această practică jurisdicțională este, în principiu, compatibilă cu Convenția europeană a drepturilor omului, în special cu articolul 6 [omissis]. Raportul dintre regulă și excepție prevăzut în jurisprudență este criticat de o parte dintre autorii de literatură juridică, care solicită, dimpotrivă, ca regula să fie interdicția utilizării probelor, precum și o justificare specială pentru valorificarea unei probe obținute ilegal [OR 9] [omissis].

Potrivit acestei jurisprudențe a Curții Supreme, în cauza supusă soluționării de către instanță, ca urmare a încălcării dreptului Uniunii Europene în administrarea probelor, nu există o interdicție a valorificării informațiilor obținute ca probe pe baza controlului inculpatului, chiar dacă nu este vorba decât despre o infracțiune minoră precum în speță, întrucât ingerința în drepturile persoanei în cauză este numai de o intensitate redusă, spre deosebire de o percheziție domiciliară, de exemplu.

- b. Cu toate acestea, în cazul în care controlul inculpatului încalcă prevederile dreptului Uniunii Europene, fiind astfel ilegal, în ceea ce privește punerea în aplicare efectivă a dreptului Uniunii Europene și aplicarea unitară a acestuia la nivelul Uniunii, în special cu privire la reguli mai stricte care ar putea exista în alte state membre în legătură cu posibilitatea valorificării probelor obținute în mod ilegal, se ridică întrebarea dacă dreptul Uniunii Europene impune ca informațiile și probele obținute cu încălcarea dreptului Uniunii Europene să facă obiectul unei interdicții de valorificare în cadrul unei proceduri penale în mod necondiționat sau, cel puțin, să fie luate în considerare în mod corespunzător interesele Uniunii Europene în cadrul aprecierii care trebuie efectuată, astfel încât, măcar în cazul infracțiunilor minore, să nu primeze interesul de urmărire penală al statului.



Potrivit cunoștințelor instanței de trimitere, Curtea nu s-a pronunțat încă în termeni generali cu privire la această întrebare. Cu toate acestea, de exemplu, în [Hotărârea din 10 aprilie 2003, Steffensen, C-276/01, EU:C:2003:228] [omissis] se sugerează că, potrivit principiului efectivității, dreptul Uniunii trebuie să exercite o asemenea influență asupra dreptului și practicii obținerii și valorificării probelor într-un stat membru. Potrivit percepției instanței, deși în cauza [Steffensen, C-276/01,] [omissis] Curtea a nu a reținut interzicerea valorificării probelor care decurge în mod direct din dreptul Uniunii Europene, aceasta a statuat că instanței naționale îi revine obligația să stabilească în conformitate cu principiul procesului contradictoriu și echitabil, în temeiul legislației naționale, faptele pe care să le considere dovedite și pe care să le folosească ca temei pentru hotărârea sa.

Spre deosebire de cazul din speță, în cauza [Steffensen, C-276/01] nu a fost contestată aplicarea efectivă a dreptului Uniunii Europene, cu atât mai mult în cazul unei politici centrale a Uniunii Europene, ci [OR 10] controalele efectuate de poliția federală, precum în speță, nu sunt doar sporadice, ci numeroase. În conformitate cu răspunsul guvernului federal la întrebarea adresată de membrii Bundestagului german, la nivelul întregului teritoriul federal, în anul 2016 au avut loc 1 475 499 de controale, în anul 2017, 1 730 499 de controale și în 2018, 1 604 184 de controale în temeiul articolului 23 alineatul 1 punctul 3 din BPolG [omissis].

În acest sens, trebuie remarcat că numai în cazuri cu totul izolate persoanele care fac obiectul controalelor par să ridice îndoieli sau chiar să supună unui control jurisdicțional legalitatea poliției. În conformitate cu aceleași răspunsuri ale guvernului federal la întrebările parlamentare, mai precis, în perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2017 și 30 aprilie 2018 s-a înregistrat un număr total de 28 de plângeri, iar în perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2018 și 30 aprilie 2019, un număr total de 58 de plângeri; la momentul formulării răspunsurilor respective, la nivel federal, erau pendinte patru, respectiv trei proceduri judiciare. În schimb, la instanța de trimitere a cărei circumscripție cuprinde aproximativ 50 de kilometri de frontieră federală, începând cu luna septembrie 2018 sunt pendinte cel puțin 22 de proceduri penale similare privind infracțiuni minore, în cadrul cărora au fost obținute informații sau probe prin intermediul controalelor efectuate în temeiul articolului 23 alineatul 1 punctul 3 din BPolG și numai acest control a condus la inițierea unei proceduri penale. Se poate presupune că încă de la încheierea anchetei, parchetul competent a închis din motive de oportunitate un număr considerabil de astfel de proceduri.

### III.

În conformitate cu articolul 95 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție a Uniunii Europene, instanța solicită Curții să procedeze la anonimizarea numelui inculpatului din litigiul principal.

[*omissis*]

DOCUMENT DE LUCRU