

DOI: 10.47743/jss-2024-70-3-13

Mitior lex și iluzia justei interpretări a atingerilor aduse intereselor financiare ale Uniunii Europene

Mitior lex and the illusion of just interpretation of impacts on the financial interests of the European Union

Bianca-Maria RUSU (căs. DESPA RUSU)¹,
Elena-Laura IONAȘCU (căs. POSTOLACHE)²

Rezumat: Prezentul studiu își propune să prezinte o analiză a efectelor prescripției răspunderii penale în cauzele care au ca obiect infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, în lumina interpretărilor divergente conturate în jurisprudența națională și cea europeană. În calitate de protector al dreptului intern, dar și de prim magistrat în dreptul comunitar, judecătorul național este chemat să identifice, pe cale de interpretare, un just echilibru între principiul supremației dreptului european și standardul intern de protecție a drepturilor fundamentale. Pentru a cenzura stabilirea, pe filieră jurisprudențială și sub pretextul unui vid legislativ, a unui standard de impunitate general, acesta din urmă se expune riscului de a contribui decisiv la erodarea principiului *mitior lex*. În aceste limite, ne întrebăm dacă prescripția mai reprezintă un veritabil garant al dreptului la un proces echitabil.

Cuvinte cheie: interesele financiare ale Uniunii Europene; *mitior lex*; prescripție; standard de protecție, jurisprudență.

Abstract: This study aims to present an analysis over the effects of the prescription of criminal liability in cases concerning the offenses against the financial interests of the European Union, in light of the divergent interpretations outlined in national and European case law. In his quality as a protector of domestic law, as well as first magistrate in community law, the national judge is called upon to identify, through means of interpretation, a fair balance between the supremacy principle within European law and the internal standard of protection of fundamental rights. In order to prevent the establishment, through jurisprudential means and under the pretext of a legislative void, of a general standard of impunity, the latter risks decisively contributing to the erosion of the

¹ Avocat în Baroul Iași, doctorand în cadrul Facultății de Drept a Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, domeniul de studiu Drept financiar, e-mail: rusu.bianca@staff.uaic.ro.

² Avocat în Baroul Iași, doctorand în cadrul Facultății de Drept a Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, domeniul de studiu Drept financiar, e-mail: elena.ionascu@student.uaic.ro.

mitior lex principle. Within these limits, we inquire whether prescription further represents a real guarantee of the right to a fair trial.

Keywords: financial interests of the European Union; *mitior lex*; prescription; protection standard; case law.

1. Momente și schițe ale principiului protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene

Într-o piesă care se repetă ciclic, inundată de improvizații, punerea în scenă a acestuia este prilej de veșnică strălucire pentru actorul laudat, adulat, protejat în spațiul Uniunii Europene. Sub protecția personajului măgulit, al cărui nume este suficient a fi șoptit pentru a genera emoții puternice, așteptări mărețe, critici acide și conflicte interioare în rândul publicului de la nivelul autorităților statale, dar și de la nivelul entităților din sfera privată, bugetul Uniunii Europene este talantul care trebuie sporit, niciodată risipit și prin norme ocrotit.

Reprezentările teatrale urmăresc an de an un set de principii directoare imperative, dar scenografia este în permanentă modificare, în acord cu schimbările de traiect în politica fiscal-bugetară de la nivelul Uniunii Europene. În același timp, popularitatea câștigată de actor a determinat regizorii să adopte în mod consecvent noi instrumente de protecție a acestuia, trecând din sfera administrativă, în sfera dreptului penal material.

Actorul amintit s-a bucurat inițial de o prea timidă atenție, fiind făcute câteva mențiuni sumare la acesta în cadrul Tratatului de instituire a Comunității Europene³ și în Tratatul privind Comunitatea Europeană a Energiei Atomice⁴, ambele semnate la Roma în anul 1957⁵. Odată cu trecerea timpului, bugetul Uniunii Europene s-a bucurat de o atenție crescândă, devenind motorul principal al dezvoltării politicilor comunitare.

Pe fondul unui progres vizibil al statelor membre (din punct de vedere economic, industrial, politic) și încurajate de sporirea bunăstării generale la nivel comunitar, ceea ce a determinat extinderea sferei de acțiune a Uniunii Europene, protecția veniturilor și reglementarea restrictivă a cheltuielilor s-au ridicat la rangul de problematici principale, fiind propuse soluții dintre cele mai diverse în această direcție.

Întrucât cea mai mare parte a veniturilor Uniunii Europene se compune din contribuții directe ale statelor membre⁶ (contribuții bazate pe venitul național

³ Treaty establishing the European Economic Community, Document 11957E/TXT, disponibil online la adresa <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>.

⁴ Treaty establishing the European Atomic Energy Community, Document 11957A/TXT, disponibil online la adresa <http://data.europa.eu/eli/treaty/euratom/sign>.

⁵ M. Tyniewicz, *General Budget and Budget Law of the European Union*, Editura Temida 2, Faculty of Law, University of Białystok, Białystok, 2008, pp. 9-10.

⁶ I. M. Costea, *Concursul dintre protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene și protecția intereselor financiare ale statelor membre*, în *Dreptul*, nr. 5, 2017, disponibil online

brut - VNB), contribuții având ca temei taxa pe valoare adăugată, taxe vamale și contribuția bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic nereciclate⁷, iar în cadrul procedurii de colectare este aplicabil principiul subsidiarității⁸, a fost necesară elaborarea unei serii de instrumente normative apte să asigure o armonizare eficientă a dispozițiilor legale în materie și controlul aplicării acestora.

Drept veritabil protector al actorului atât de stimat s-a conturat treptat principiul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene, instrument de reflecție și de străduință legislativă, în permanență îmbunătățit. Reliefarea sa a fost clădită atât pe normele edictate la nivelul Uniunii, cât și în dreptul național, în vederea protejării într-un mod propice a bugetului unional, atât sub aspectul colectării veniturilor, cât și al realizării cheltuielilor⁹. Reglementarea acestui principiu își are rădăcinile în art. 310 alin. (6) TFUE¹⁰ și art. 325 TFUE¹¹, care trimit la o terminologie generală, în încercarea de a produce o definiție cât mai

la adresa: [https://sintact.ro/#/publication/151021581?keyword=costea %20ioana %20concursul%20dintre%20protectia%20intereselor&cm=SFIRST](https://sintact.ro/#/publication/151021581?keyword=costea%20ioana%20concursul%20dintre%20protectia%20intereselor&cm=SFIRST).

⁷ Contribuția bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic reprezintă o sursă nouă de venit, colectată începând cu data de 1 ianuarie 2021. A se vedea în acest sens site-ul Comisiei Europene, secțiunea „Resursele proprii” ale Uniunii Europene, disponibilă la adresa https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources_ro.

⁸ I. M. Costea, *Fiscalitate europeană. Note de curs*, Editura Hamangiu, București, 2016, p. 49.

⁹ D. Ilucă, I. M. Costea, *Regimul de condiționalitate pentru protejarea bugetului Uniunii Europene: între dialog și monolog instituțional*, în *Dreptul*, nr. 6, 2023, pp. 1-24, disponibil online la adresa: <https://sintact.ro/#/publication/151028136?keyword=regimul%20de%20conditionalitate&cm=SREST>.

¹⁰ Conform art. 310 alin. (6) TFUE: „Uniunea și statele membre, în conformitate cu articolul 325, combat fraude și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.”

¹¹ Conform art. 325 TFUE: „(1) Uniunea și statele membre combat fraude și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri luate în conformitate cu prezentul articol, măsuri care descurajează fraudele și oferă o protecție efectivă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii. (2) Pentru a combate fraude care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, statele membre adoptă aceleași măsuri pe care le adoptă pentru a combate fraude care aduce atingere propriilor lor interese financiare. (3) Fără a aduce atingere altor dispoziții ale tratatelor, statele membre își coordonează acțiunea urmărind să apere interesele financiare ale Uniunii împotriva fraudei. În acest scop, statele membre organizează, împreună cu Comisia, o cooperare strânsă și constantă între autoritățile competente. (4) Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă, după consultarea Curții de Conturi, măsurile necesare în domeniul prevenirii fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii și al combaterii acestei fraude, pentru a oferi o protecție efectivă și echivalentă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii. (5) Comisia, în cooperare cu statele membre, prezintă anual Parlamentului European și Consiliului un raport privind măsurile adoptate pentru punerea în aplicare a prezentului articol”.

cuprinzătoare a activităților care pot aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene.

Cu privire la acest aspect, doctrina¹² a subliniat necesitatea unei întrebuințări corecte a limbajului de specialitate, fiind realizată o distincție între „fraudă”, cuvânt care desemnează infracțiuni ce aduc atingere protecției fondurilor europene, și lexemele „neregulă/ abatere/ orice alte încălcări”, care ies din sfera ilicitului penal, reprezentând orice încălcări ale unor dispoziții de drept, care pot îmbrăca forme contravenționale, administrative ori chiar de răspundere contractuală¹³.

Identificarea de noi garanții în vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene s-a transformat treptat într-o preocupare și o provocare de anvergură, an de an bugetul unional fiind afectat de un număr ridicat de fapte de fraudă și alte neregularități. Obligația statelor membre de a lua toate măsurile care se impun în vederea ocrotirii intereselor Uniunii se manifestă în plan practic ca o veritabilă obligație de rezultat, efectul său decurgând încă din legislația primară. În prezent, cadrul normativ referitor la bugetul Uniunii Europene, atât la nivel de tratate, respectiv TUE¹⁴ și TFUE, cât și la nivelul legislației secundare și la nivel interinstituțional¹⁵, este unul extrem de generos.

Cu toate că politica fiscală a statelor nu intră în competența de legiferare a Uniunii Europene, conform dispozițiilor art. 114 alin. (2) din TFUE¹⁶ normele de drept intern sunt modelate după dispozițiile dreptului european în materie¹⁷, fiind indispensabile pentru dezvoltarea pieței interne. Mai mult decât atât, protecția acestui principiu s-a consolidat prin dispozițiile Tratatului de la Lisabona, care au condus la asimilarea pilonului trei privind politica de libertate, securitate și justiție în cadrul competențelor partajate dintre Uniune și statele membre¹⁸. Acest lucru a permis adoptarea de măsuri armonizate inclusiv în sfera dreptului penal, întemeiate pe dezideratul bunei funcționări a mecanismului bugetar, în calitate de garant al constructului european¹⁹.

¹² I. M. Costea, *Fiscalitate...*, pp. 67-69. I.M. Costea, *Concursul...*, pp. 1-22.

¹³ I. M. Costea, *Concursul...*, p. 5.

¹⁴ Versiune consolidată, JO seria C, nr. 202, din 7.06.2016.

¹⁵ I. M. Costea, *Fiscalitate...*, p. 41.

¹⁶ Conform art. 114 TFUE: „(1) Cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel, dispozițiile următoare se aplică în vederea realizării obiectivelor enunțate la articolul 26. Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, adoptă măsurile privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre care au ca obiect instituirea și funcționarea pieței interne. (2) Alineatul (1) nu se aplică dispozițiilor fiscale, celor privind libera circulație a persoanelor și celor privind drepturile și interesele lucrătorilor salariați.”

¹⁷ I. M. Costea, *Fiscalitate...*, p. 88.

¹⁸ I. M. Costea, *Europeanizarea dreptului penal sau protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene*, în *Revista Română de Drept European (Comunitar)*, nr. 5 din 2008. Disponibilă online la adresa: <https://sintact.ro/#/publication/151001269?keyword=protejarea%20intereselor%20financiare%20ue&cm=SREST>.

¹⁹ D. Ilucă, I. M. Costea, *op. cit.*, p. 4.

Măsurile adoptate la acest nivel, deși încă lasă loc pentru îmbunătățiri, au avut efectul scontat, respectiv reducerea sumelor de bani pierdute de la buget, în ciuda faptului că numărul activităților de fraudă a fost în creștere²⁰. De altfel, noul protagonist este restrâns în jocul său scenic doar prin prisma obligației de a se asigura cu prioritate respectarea drepturilor omului garantate de Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene²¹. Trecând peste această „limitare”, observăm un nivel de protecție sporit, reliefat prin obligația statelor membre de a lua măsuri disuasive, eficace și proporționale în atingerea rezultatului dorit, atât prin mijloace de drept penal, cât și prin măsuri de ordin administrativ și contravențional.

În acord cu aceste aspecte, de ordin recent, a fost adoptată de către legiuitorul european Directiva (UE) 2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal²² (denumită în continuare „Directiva PIF”), care a înlocuit Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene din 26 iulie 1995²³ și protocoalele acesteia (denumită în continuare „Convenția PIF”). Se constată astfel aspirația structurii unionale de a depăși nivelul rudimentar al simplei cooperări dintre statele membre în materia protecției bugetare, prin adoptarea unor instrumente apte să asigure armonizarea legislativă atât de necesară acestei sfere²⁴.

Prin prisma acestui cadru normativ, sintagmei „interese financiare ale Uniunii” i s-a acordat o conotație specifică, fiind definită ca reprezentând „(...)toate veniturile, cheltuielile și activele care sunt cuprinse în, sunt colectate în sau sunt datorate la: (i) bugetul Uniunii; (ii) bugetele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii înființate în temeiul tratatelor sau bugetele gestionate sau monitorizate direct sau indirect de acestea”²⁵.

Scenariul imaginat prin Directiva PIF garantează un nivel de protecție minimal, oferind statelor membre oportunitatea de a adopta sau menține propriile măsuri de sancționare a faptelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum consideră acestea oportun, în vederea atingerii țelului acestui instrument juridic. Suplimentar, noua directivă instituie o serie de repere și în materie de prescripție a răspunderii penale, prin stabilirea în sarcina statelor membre a obligației de a asigura cadrul juridic necesar desfășurării procesului penal, astfel încât persoanele care săvârșesc fapte în dauna intereselor financiare ale Uniunii să poată fi sancționate corespunzător. Cu toate că acest act normativ nu impune nici sancțiuni clar determinate și nici termene specifice de prescripție a răspunderii penale pentru fiecare infracțiune sau categorie de infracțiuni în parte,

²⁰ European Anti-Fraud Office, Annual PIF report: Adapting the protection of EU finances to new challenges, comunicat de presă nr. 13 din 27 iulie 2023, disponibil online la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/b480ac58-6614-4cd4-8c04-978baad4438d_en?filename=pr-27072023-pif-report-2022_en_1.pdf.

²¹ JO, seria C, nr. 83/389 din 30.03.2010.

²² JO, seria L, nr.198/40 din 28.07.2017.

²³ JO, seria C, nr. 316 din 27.11.1995.

²⁴ D. Ilucă, I. M. Costea, *op. cit.*, p. 7.

²⁵ Art. 2 alin. (1) lit. a) din Directiva (UE) 2017/1371.

articolul 12 instituie o perioadă minimă de prescripție a răspunderii penale de 5 ani, în cazul infracțiunilor „*pasibile de o pedeapsă maximă de cel puțin patru ani de închisoare*”.

Acest cadru normativ, vine în completarea dispozițiilor Regulamentului (CE, Euratom) nr. 2988/95 ce constituie cadrul general în materia modalităților de efectuare a controalelor și a adoptării măsurilor și sancțiunilor administrative necesare, în cazul abaterilor de la dreptul comunitar.

Destul de recent, o inițiativă care a stârnit numeroase controverse²⁶ în această sferă a fost adoptarea Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii²⁷, instrument care a subliniat necesitatea promovării și respectării principiilor statului de drept în statele membre, în raporturile de drept fiscal și bugetar²⁸.

În plan național, cadrul legislativ este conturat de multiple acte normative, legiuitorul național alegând să trateze în mod distinct incriminarea faptelor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene²⁹. Dintre actele normative semnificative, amintim exemplificativ dispozițiile Legii nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție³⁰, care a transpus Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, Legea 241/2005 cu modificările ulterioare³¹, privind prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, O.U.G nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora³², Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice³³ etc.

²⁶ Critici cu privire la acest act normativ au fost ridicate de către Ungaria și Polonia în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, ocazie cu care instanța europeană a reliefat primatul principiului „statului de drept” („rule of law”), considerat esențial în ordinea juridică europeană, în directă legătură cu principiul protejării intereselor financiare ale Uniunii. A se vedea M. Kölling, *The new conditionality mechanism for the protection of the EU budget: does the CJEU judgement give the all-clear?*, publicat pe pagina El Real Instituto Elcano, ARI 21/2022, disponibil online la adresa: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/03/ari21-2022-kolling-the-new-conditionality-mechanism-for-the-protection-of-the-eu-budget-1.pdf>.

²⁷ A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, în *German Law Journal*, nr. 23 (2), 2022, pp. 131–156, disponibil online la adresa: <https://doi.org/10.1017/glj.2022.17>.

²⁸ D. Ilucă, I.M. Costea, *op. cit.*, pp. 1-24.

²⁹ N. Neagu, *Fraudarea bugetului Uniunii Europene și evaziunea fiscală în materie de TVA - politică penală națională versus politică penală europeană*, în *Revista Română de drept penal al afacerilor*, nr. 1, 2019, p. 55.

³⁰ M.Of. nr. 219 din 18 mai 2000.

³¹ M.Of. nr. 672 din 27 iulie 2005.

³² M. Of. nr. 461 din 30 iunie 2011.

³³ M. Of. nr. 390 din 23 mai 2016.

Corecta interpretare a normelor elaborate revine Curții de Justiție a Uniunii Europene, instituție care joacă rolul unui manager scenografic preocupat de aplicarea unitară a dispozițiilor în materie fiscală și promovarea principiilor supremației dreptului Uniunii Europene și al protecției intereselor financiare ale acesteia la nivelul statelor membre.

Prin raportare la extensia interpretărilor oferite, în sferă jurisprudențială observăm o constantă imixtiune a Uniunii Europene, prin mijlocirea Curții de Justiție, în materii sensibile a căror reglementare revenea, în principal, statelor membre. Încăpățânarea Curții de Justiție a Uniunii Europene în a oferi interpretări sau protecție normelor de drept comunitar de natură să creeze discrepanțe între situații juridice similare sau chiar identice din jurisprudența statelor membre, se reflectă cu prisosință și în materia prescripției răspunderii penale, la confluența dintre dreptul fiscal și dreptul penal, în cauzele care au ca obiect infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene.

Sarcina abordării coerente și coezive a acestor norme se manifestă finalmente în plan național drept o veritabilă obligație de rezultat care depășește chiar responsabilitatea legiuitorului³⁴. *De facto*, conform Jurisprudenței CJUE, revine judecătorului național sarcina de a asigura aplicarea prioritara și deplină a dreptului unional, chiar lăsând neaplicabile dispoziții din legislația națională, neinvalidate de vreun for cu competențe în această materie³⁵.

În cele ce urmează, ne propunem să analizăm o veritabilă „afacere românească” în materie, ale cărei efecte au creat la nivelul jurisprudenței interne conflicte de interpretare și analiză, în condițiile în care Curții de Justiție a Uniunii Europene i-a lipsit „curajul” în a aborda transparent și tranșant chestiunea dedusă interpretării sale.

2. O scrisoare pierdută în forul prescripției răspunderii penale

Expozițiunea noastră începe în anul 2018, în sfera de influență a dreptului penal, cu prilejul pronunțării de către Curtea Constituțională a Deciziei nr. 297/2018³⁶. Hotărârea la care facem trimitere a avut ca principal obiect al analizei dispozițiile art. 155 alin. (1) din Codul penal, care la data sesizării instanței de contencios constituțional reglementa condițiile de întrerupere a cursului prescripției răspunderii penale după cum urmează: „*Cursul termenului prescripției răspunderii penale se întrerupe prin îndeplinirea oricărui act de procedură*”.

Interpretarea autorilor a fost aceea că sintagma „*orice act de procedură*” contravine dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție³⁷, fiind lipsită de claritatea, precizia și previzibilitatea pretinse de textul constituțional. Totodată, s-au adus critici cu privire la încălcarea principiului egalității prevăzut de art. 16 din

³⁴ I. M. Costea, *Concursul...*, p. 17.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ M. Of. nr. 518 din 25 iunie 2018.

³⁷ Constituția din 21 noiembrie 1991, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

Constituția României, a dreptului la un proces echitabil prevăzut de art. 21 alin. (3) din Constituție și art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și, față de toate cele expuse, autorii excepției au susținut încălcarea art. 11 alin. (1) din Constituție, privind îndeplinirea de către statul român a obligațiilor ce îi revin prin raportare la dreptul internațional.

În acest scop, autorii excepției au făcut trimitere la dispozițiile abrogate în materie, prevăzute de art. 123 din Codul penal din 1968, care aveau următorul conținut: „*Cursul termenului prescripției prevăzute în art. 122 se întrerupe prin îndeplinirea oricărui act care, potrivit legii, trebuie comunicat învinuitului sau inculpatului în desfășurarea procesului penal (...)*”.

În concret, aceștia au invocat faptul că dispozițiile abrogate conturau o soluție juridică mult mai potrivită, pentru că asigurau cadrul necesar pentru ca persoanele bănuite de săvârșirea unei fapte prevăzute de legea penală sau față de care s-a pus în mișcare acțiunea penală (fiind declanșate mecanismele de atragere a răspunderii penale a acestora) să ia cunoștință de actele de întrerupere.

În soluționarea acestei disensiuni, Curtea Constituțională a făcut trimitere la alte principii relevante, pe care le-a utilizat în raționamentul său, respectiv principiul legalității incriminării și a pedepsei și principiul prescriptibilității răspunderii penale. În raport de aceste principii, Curtea a constatat faptul că legiuitorul a amplificat efectele actelor de procedură specifice proceselor penale, fără a realiza vreo distincție între cele care sunt aduse la cunoștința suspectului sau inculpatului și cele care au caracter pur tehnic, limitând astfel sfera de aplicare a principiului prescriptibilității răspunderii penale - în fapt, prin emiterea de ordonanțe de declinare sau prin întocmirea oricărui alt act nesupus comunicării se „prelunga” artificial și nejustificat termenul de prescripție până la limitele prescripției speciale, reglementată de art. 155, alin (4) C. penal³⁸.

Or, având în vedere că prescripția este o instituție cu regim juridic mixt ce are ca efect principal înlăturarea răspunderii penale, Curtea a considerat că efectul întreruptiv al prescripției trebuie să se producă numai în măsura în care persoanele asupra cărora se exercită mecanismele de atragere a acestei forme de răspundere au posibilitatea de a lua la cunoștință producerea *de facto* a acestui efect.

În aceste condiții, față de trecerea unui perioade de timp îndelungate de la data săvârșirii faptei, se impune sancționarea pasivității organelor judiciare care își îndeplinesc prerogativele dincolo de un termen considerat a fi rezonabil de legiuitor, în acord cu exigențele unui proces echitabil și decăderea lor din dreptul de a mai atrage răspunderea penală a persoanei vizate.

Atragerea răspunderii penale a unei persoane dincolo de exigențele de celeritate desfășurate în limitele conturate de legiuitor nu mai este de natură să contribuie la realizarea scopului legii penale, fiind depășit contextul social care a determinat angajarea instrumentelor de răspundere și diminuate spre inexistență soluțiile de *reparatio*. Statul, prin organele judiciare competente, eșuează în

³⁸ „Termenele prevăzute la art. 154, dacă au fost depășite cu încă o dată, vor fi socotite îndeplinite oricâte întreruperi ar interveni.”

protejarea reală și efectivă a valorilor sociale cărora le acordă preeminență prin dispoziții de drept material penal³⁹.

Astfel, în doctrină⁴⁰ s-a semnalat, în mod întemeiat, faptul că în cadrul deciziei sale Curtea Constituțională, analizând previzibilitatea normei legale criticate, a trecut de la o analiză a previzibilității formale a acesteia, la analiza previzibilității substanțiale, dezvoltând limitele acestui principiu.

În acest sens, s-a subliniat faptul că *„suntem în situația încălcării previzibilității formale atunci când norma nu cuprinde suficiente elemente pentru a fi aplicată, devenind arbitrară, sau este imprecis redactată/concepută, astfel că voința legiuitorului nu rezultă cu claritate. În situația previzibilității substanțiale, norma în sine este coerent concepută și transmisă destinatarilor, însă prin conținutul său (adică prin aplicarea unui criteriu material) norma nu reușește să facă cunoscute destinatarilor toate elementele pe care aceștia ar avea dreptul să le cunoască”*⁴¹. Rezultatul a fost o invalidare, nu atât a calității legii, prin prisma modalității de redactare, cât a soluției legislative adoptate de legiuitor, considerată incompatibilă cu drepturile garantate la nivel constituțional.

Prin urmare, Curtea Constituțională a statuat asupra faptului că dispoziția ce face obiectul analizei este de natură să creeze o stare de incertitudine juridică în privința suspectului/inculpatului, care nu poate lua cunoștință de realizarea efectului întreruptiv în cazul actelor ce nu îi sunt comunicate, situație contrară principiului statului de drept.

Un element de surpriză este reprezentat de ultimul paragraf al deciziei (paragraful 34), prin intermediul căruia Curtea își arogă un rol de „sufleur”, oferindu-i legiuitorului național o alternativă de legiferare pentru punerea în acord a textului de lege cu normele constituționale. În acord cu legislațiile altor state membre europene, Curtea validează soluția legislativă veche, cuprinsă în Codul penal din 1968, care condiționa realizarea efectului întreruptiv de comunicarea actului de procedură persoanei în beneficiul căruia curge termenul de prescripție a răspunderii penale.

Ca efect al Deciziei nr. 297/2018, prin care s-a admis excepția de neconstituționalitate referitoare la art. 155 alin (1) Cod penal, stabilindu-se că sintagma *„prin îndeplinirea oricărui act de procedură în cauză”* nu îndeplinește

³⁹ Mai multe despre justificarea instituției prescripției răspunderii penale în V. Brutaru, R.A. Nestor, *Puncte de reper pe traseul redefinirii prescripției răspunderii penale în sistemul legislativ românesc (I)*, în Studii și cercetări juridice, an 12 (68), nr. 2, București, aprilie-iunie 2023, pp. 197-225: *„Prin urmare prescripția răspunderii penale are la bază ideea că, pentru a-și atinge scopul, acela al realizării ordinii de drept, răspunderea penală trebuie să intervină prompt, cât mai aproape de momentul săvârșirii infracțiunii, întrucât doar în acest fel poate fi realizată prevenția generală și specială și poate fi creat, pe de o parte, sentimentul de securitate a valorilor sociale ocrotite, iar, pe de altă parte, încrederea în autoritatea legii”*.

⁴⁰ C. Pintilie, *Principiul previzibilității legii în contextul deciziilor Curții Constituționale nr. 297/2018 și nr. 358/2022*, în Analele Universității din București – Seria Drept, Forum Juridic, nr. 1/2023, p. 66-85.

⁴¹ *Ibidem*.

cerințele de previzibilitate impuse de exigențele constituționale, așteptarea rezonabilă a fost ca legiuitorul român, în intervalul de timp îngăduit de dispozițiile art. 147 din Constituția României⁴², să pună în acord norma juridică invalidată cu prevederile legii supreme.

Deși era oportun să se intervină pentru modificarea art. 155 alin (1) C. penal, în așa fel încât dispoziția legală să cuprindă condiții clare în care intervine întreruperea prescripției răspunderii penale și care să asigure desfășurarea procesului penal într-un cadru normativ previzibil și ușor de anticipat, demers facilitat de Curtea Constituțională care a propus legiuitorului alternativa, acest lucru s-a realizat abia prin Ordonanța de urgență nr. 71/2022⁴³, prin care a fost resuscitată dispoziția legală consacrată în Codul penal din 1968⁴⁴.

Urmare a văditei pasivități a autorității legiuitoare, în anul 2022, anterior emiterii Ordonanței de urgență nr. 71/2022, Curtea Constituțională a fost sesizată cu multiple excepții de neconstituționalitate îndreptate împotriva textului art. 155 alin (1) Cod penal, în forma sa ulterioară dezavuării de către instanța de control constituțional prin Decizia nr. 297/2018.

Una dintre criticile aduse de autorii excepțiilor viza aplicarea neconformă de către instanțele de judecată a considerentelor și dispozitivului Deciziei nr. 297/2018 care, în soluționarea proceselor penale, aveau obligația de a constata că dispozițiile art. 155 alin (1) Cod penal și-au încetat efectele juridice, Decizia nr. 297/2018 fiind o hotărâre pură și simplă („extremă”), iar nu o hotărâre cu caracter interpretativ.

Or, la nivelul instanțelor judecătorești practica judiciară referitoare la interpretarea și aplicarea art. 155 alin (1) din Codul penal privind întreruperea cursului prescripției penale prin îndeplinirea oricărui act de procedură în cauză, ulterior publicării în Monitorul Oficial a Deciziei nr. 297/2018, s-a dezvoltat neunitar.

Astfel, unele instanțe considerau că, în cauzele *pendinte*, întreruperea cursului prescripției în raport de textul de lege invalidat de Curtea Constituțională se produce doar prin emiterea de acte supuse comunicării către inculpat⁴⁵. În

⁴² Conform art. 147, alin (1) din Constituția României, „Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept.”

⁴³ Publicată în M. Of. nr. 531 din 30 mai 2022.

⁴⁴ Potrivit art. 123, alin. (1) din Codul penal anterior, „Cursul termenului prescripției prevăzut în art. 122 se întrerupe prin îndeplinirea oricărui act care, potrivit legii, trebuie comunicat învinutului sau inculpatului în desfășurarea procesului penal”.

⁴⁵ „Contrar opiniei reprezentantului Ministerului Public, instanța reține că actele de procedură îndeplinite anterior publicării în Monitorul Oficial a Deciziei nr. 297/2018 a Curții Constituționale, cu respectarea art. 155 alin. 1 C. pen., au condus la întreruperea cursului prescripției răspunderii penale în cauzele *pendinte* numai dacă acestea au făcut parte dintre

susținerea acestei opinii, în mod eronat s-a apreciat că se aplică drept substituent legislativ paragraful 34 din Decizia nr. 297/2018, în care instanța de control constituțional făcea trimitere la soluția legislativă aferentă vechiului Cod penal. Curții Constituționale i-a fost atribuit rol de autoritate legiuitoare, iar în temeiul acestei interpretări arbitrare, instanțele au pronunțat, discreționar, soluții de vinovăție.

În interpretarea altor instanțe, efectul întreruptiv nu se mai producea deloc, urmare a intervenției Curții Constituționale⁴⁶. Astfel, în cauzele în curs de judecată s-a reținut că textul art. 155 alin (1) a rămas incomplet și că nu se identifică nicio soluție în dreptul pozitiv referitoare la întreruperea cursului prescripției răspunderii penale - prin urmare, aceste instanțe au pronunțat soluții de încetare a procesului penal, întemeiate pe împlinirea termenului general de prescripție.

La dezvoltarea practicii neunitare a contribuit și faptul că Înalta Curte de Casație și Justiție, sesizată în intervalul de timp care s-a scurs între pronunțarea Deciziei nr. 297/2018 a Curții Constituționale și pronunțarea Deciziei nr. 358 din 26 mai 2022⁴⁷, pe care urmează să o supunem analizei, a respins ca inadmisibile atât o cerere de pronunțare a unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, cât și o sesizare în recurs în interesul legii, care tindeau către interpretarea efectelor Deciziei nr. 297/2018 a Curții Constituționale.

Astfel, Curtea de Apel Constanța - Secția penală și pentru cauze penale cu minori și de familie a solicitat intervenția Înaltei Curți de Casație și Justiție în dezlegarea de principiu a următoarelor chestiuni de drept: *„Dacă, în interpretarea art. 155 alin (1) din Codul penal, cauza de întrerupere a cursului prescripției răspunderii penale constând în îndeplinirea unor acte de procedură în cauză își produce efecte numai în cazul oricărui act de procedură care, potrivit legii, trebuie comunicat suspectului sau inculpatului în desfășurarea procesului penal”*.

De asemenea a solicitat lămurirea de către instanța supremă a următoarei dileme: *„Dacă actele de procedură îndeplinite anterior publicării în Monitorul Oficial al României a Deciziei nr. 297/26.04.2018 a Curții Constituționale, cu respectarea art. 155 alin. (1) din Codul penal, în forma în vigoare la data efectuării lor, au condus la întreruperea cursului prescripției răspunderii penale în cauzele aflate pe rol”*.

Sesizarea cu lămuririle anterior redată a fost respinsă ca inadmisibilă de Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 5 din 21 martie 2019⁴⁸, aceeași soluție fiind pronunțată și cu referire la sesizarea Curții de Apel Cluj - Secția penală și de minori, prin care s-a cerut pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea de principiu a următoarelor chestiuni de drept: *„dacă termenul de prescripție se întrerupe prin actele de procedură comunicate inculpatului sau acesta nu se mai întrerupe, nefiind legiferat în prezent prin ce acte se întrerupe cursul termenului prescripției”* respectiv *„dacă actele de întrerupere a cursului termenului prescripției*

acele acte de procedură a căror îndeplinire trebuia comunicată, potrivit legii, suspectului sau inculpatului” - extras din considerentele Deciziei penale nr. 330/28.04.2022 a Curții de Apel Iași, disponibilă la adresa <https://www.rejust.ro/juris/983542475>.

⁴⁶ A se vedea Decizia penală nr. 590 din 15 iunie 2022 a Curții de Apel Bacău.

⁴⁷ Publicată în M. Of. nr. 565 din 09.06.2022.

⁴⁸ Publicată în M. Of. nr. 381 din 15.05.2019.

răspunderii penale îndeplinite sub imperiul Codului penal anterior sau al noului Cod penal până la data publicării Deciziei C.C.R. nr. 297/2018 își produc efectele și ulterior acestei decizii”.

Soluția de respingere ca inadmisibilă a sesizărilor s-a întemeiat pe argumentul că intervenția Înaltei Curți de Casație și Justiție în interpretarea dispozițiilor legale neclare, ambigue, susceptibile de mai multe interpretări nu acoperă competența instanței supreme de a stabili natura, caracterul și efectele unei decizii a Curții Constituționale, cum de altfel nu ar trebui să procedeze nici instanțele judecătorești, ci să aplice întocmai decizia instanței de control constituțional, conform considerentelor sale, situațiilor deduse judecății.

Față de aceste considerente, sesizările formulate nu au evidențiat veritabile chestiuni de drept, ci o încercare de „*nesocotire a plenitudinii de jurisdicție a Curții Constituționale în domeniul controlului de constituționalitate*”, după cum reține Înalta Curte de Casație și Justiție în motivarea Deciziei nr. 5/2019.

În temeiul unui raționament similar, prin Decizia nr. 25/2019⁴⁹ instanța supremă a respins ca inadmisibil recursul în interesul legii promovat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție referitor la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 155 alin (1) Cod penal privind întreruperea cursului prescripției răspunderii penale prin îndeplinirea oricărui act de procedură în cauză, ulterior publicării în Monitorul Oficial a Deciziei Curții Constituționale nr. 297/2018.

Aceasta a constatat că „*cererea de recurs nu vizează interpretarea legii, ci stabilirea efectelor Deciziei nr. 297/2018*”, aspect care excedează competenței Înaltei Curți de Casație și Justiție, Curtea Constituțională fiind singura în măsură să lămurească orice elemente neclare derivate din efectele deciziilor pronunțate de aceasta.

Cu toate acestea, este cert că efortul autorilor sesizărilor a urmărit lămurirea naturii juridice a Deciziei nr. 297/2018, a cărei calificare a determinat, în mare măsură, interpretările divergente din practica instanțelor redactate anterior.

Astfel, o parte dintre instanțe apreciau că hotărârea instanței de control constituțional era una pură și simplă, prin care se constata neconstituționalitatea unei dispoziții legale și, pe cale de consecință, norma era exclusă de la aplicare⁵⁰. Alte instanțe asimilau efectele Deciziei nr. 297/2018 unei decizii cu caracter interpretativ *lato sensu*, considerând că aceasta determină reconfigurarea dispozițiilor art. 155 alin (1) Cod penal, în lumina considerentelor promovate, în sensul că actele de procedură întreruptive de prescripție sunt numai acelea care, potrivit legii, sunt supuse comunicării către suspect sau inculpat⁵¹.

Pe fondul acestor neconcordanțe, aplicarea art. 155 alin (1) Cod penal a devenit o reală provocare, sub semn de imprevizibilitate, acesta fiind și motivul

⁴⁹ Publicată în M. Of. nr. 86 din 6.02.2020.

⁵⁰ În acest sens, evidențiem motivarea Curții de Apel București în Hotărârea nr. 513/2022, pronunțată în data de 04.05.2022.

⁵¹ Pentru această opinie, facem trimitere la considerentele Hotărârii nr. 224/2021, pronunțată de Curtea de Apel Târgu Mureș în data de 13.05.2021.

sesizării Curții Constituționale cu analiza acordului dintre textul de lege criticat, în forma sa dezgolită de decizia anterioară a instanței de control constituțional și legea supremă.

Prin Decizia nr. 358/2022, Curtea Constituțională a luat act de omisiunea legiuitorului de a complini vidul legislativ generat de intervenția sa și, analizând implicațiile acestei pasivități, a constatat cu îngrijorare că judecătorii investiți cu soluționarea proceselor penale au fost puși în neplăcuta situație de suplini competențele legiuitorului, prin identificarea unui fond legislativ care să poată fi aplicat, prin analogie (situație nepermisă de altfel), la ipotezele deduse judecății.

Pentru a debloca situația de criză generată la nivel jurisprudențial, dat fiind și faptul că ansamblul normativ în vigoare nu era apt să susțină o aplicare clară și previzibilă a dispozițiilor art. 155 alin (1) Cod penal, așa cum au fost amendate prin Decizia nr. 297/2018, Curtea a reținut că această din urmă hotărâre are caracterul unei decizii simple, sancționând unica soluție legislativă prevăzută de dispozițiile legale în ceea ce privește întreruperea prescripției în vigoare, nefiind o decizie interpretativă⁵².

Față de invalidarea acestei dispoziții, Curtea a subliniat că prin considerentele Deciziei anterior redată, „a evidențiat reperele comportamentului constituțional pe care legiuitorul, iar nu organele judiciare, aveau obligația de a și-l însuși, fiind obligat să intervină legislativ și să stabilească clar și previzibil cazurile de întrerupere a cursului prescripției răspunderii penale” (paragraful 70 din Decizie).

Astfel, în deznodământul Deciziei nr. 348/2022, Curtea a sancționat din nou dispozițiile art. 155 alin (1) C. penal, în forma sa neadaptată de legiuitor, reținând că nu oferă elementele necesare unei aplicări previzibile a normei.

În lumina intervențiilor Curții Constituționale, care s-au tradus într-o perioadă îndelungată de vid legislativ în ceea ce privește instituția întreruperii cursului prescripției răspunderii penale (din 2018, de la publicarea în Monitorul Oficial a Deciziei nr. 297/2018 și până în 2022, la publicarea în Monitorul Oficial a Ordonanței de urgență nr. 71/2022), în fondul jurisprudențial intern se naște frământarea privitoare la posibilitatea de aplicare a principiului *mitior lex* cu luarea în considerare a acestei perioade drept lege penală mai favorabilă.

Pentru aplicarea principiului *mitior lex*, s-a apreciat relevantă intervenția instanței supreme care, pe calea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, să stabilească dacă normele care reglementează efectul întreruptiv de prescripție al actelor de procedură sunt norme de drept substanțial, apte să fie aplicate drept lege penală mai favorabilă sau, dimpotrivă, sunt norme de drept procesual supuse principiului *tempus regit actum*.

⁵² Și doctrina de specialitate, discutând efectele Deciziei nr. 297/2018 a subliniat că aceasta este una pură și simplă, iar nu o decizie interpretativă. A se vedea în acest sens C.T Pop, *The Effects Of The Decisions Of The Constitutional Court Of Romania Regarding The Interruption Of The Criminal Liability Limitation Period*, în *Curentul Juridic*, Universitatea Petru Maior, vol. 90, 2022, p. 98

Cu referire la această chestiune, a fost pronunțată Decizia nr. 67/2022⁵³, prin care Înalta Curte de Casație și Justiție a realizat, cu titlu preliminar, delimitarea normelor de drept penal material de normele de drept procesual penal, distincție față de care nici definițiile legale⁵⁴, nici aprecierile doctrinare⁵⁵ nu erau și nu sunt îndestulătoare.

Astfel, distincția s-a făcut prin raportare la un set de criterii elaborate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, care subliniază că determinarea naturii normei nu este nici pe departe facilitată de așezarea normei în Codul penal sau în Codul de Procedură penală. În viziunea instanței de contencios constituțional, criteriile relevante de delimitare a normei de drept substanțial de norma de drept procesual se referă la obiectul de reglementare, scopul și rezultatul asupra răspunderii penale la care conduce norma analizată⁵⁶.

În plus, Curtea Constituțională a arătat și că simpla calificare (potrivit criteriilor anterioare) nu este suficientă pentru a aprecia asupra incidenței *mitior lex*, ci „în măsura în care aplicarea concretă a unei norme la o speță dedusă judecării, indiferent de ramura de drept căreia îi aparține, aduce o schimbare cu privire la condițiile de incriminare, de tragere la răspundere penală și de aplicare a pedepselor, aceasta va cădea sub incidența legii penale mai favorabile”⁵⁷.

Prin urmare, așezarea normei în Codul de procedură penală nu împiedică *ab initio* aplicarea ca lege penală mai favorabilă, dacă în materie de condiții de incriminare, de tragere la răspundere penală și de aplicare a pedepselor are potențialul de a fi o reglementare mai blândă.

Prescripția răspunderii penale a trecut prin filtrul acestei analize detaliate în jurisprudența Curții Constituționale, de referință fiind Decizia nr. 1092/2012⁵⁸ la care instanța supremă face trimitere expresă în considerentele Deciziei nr. 67/2022. Art. 124 din Codul penal a fost calificat drept normă de drept penal, fiind inclus explicit în domeniul de aplicare a legii penale mai favorabile, prevăzut de art. 15, alin (2) din Constituția României.

Nu a fost însă verificată și natura juridică a dispozițiilor art. 155 alin (1) Cod penal, referitor la regimul întreruptiv al cursului termenului de prescripție, care a fost atent disecată în Decizia nr. 67/2022 de către instanța supremă.

⁵³ Publicată în M. Of. nr. 1141 din 28.11.2022

⁵⁴ Legea penală este definită în art. 173 din Codul penal, ca fiind orice dispoziție cu caracter penal cuprinsă în legi organice, ordonanțe de urgență sau alte acte normative care, la data adoptării lor, aveau putere de lege, iar legea procesuală nu cunoaște definiție expresă în ansamblul normativ actual.

⁵⁵ Pentru analiza sumară a subiectului, a se vedea: T. Vasiliu, G. Antoniu ș.a., *Codul penal comentat. Partea generală*, Editura Științifică, 1972, p. 54; G. Bodoroncea, V. Cioclei, I. Kuglay ș.a., *Codul penal. Comentariu pe articole*, ediția a 3-a revizuită și adăugită, Editura C.H. Beck, București, 2020, p. 589; P. Ciobanu, *Codul penal adnotat*, Editura Rosetti, 2022, p. 644.

⁵⁶ A se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr. 1470/2011 și Decizia Curții Constituționale nr. 1483/2011, ambele publicate în M. Of. nr. 853 din 2.12.2011.

⁵⁷ Extras din considerentele Deciziei nr. 1470/2011.

⁵⁸ Publicată în M. Of. nr. 67 din 31.01.2013.

La nivelul obiectului de reglementare al normei, s-a reținut că acesta privește o ipoteză care împiedică împlinirea termenului general al prescripției răspunderii penale. Art. 155 alin (1) C. penal, în forma anterioară sancționării textului de către Curtea Constituțională trimitea la cauză - actul de procedură - care genera efectul - întreruperea termenului prescripției răspunderii penale.

Obiectul de reglementare nu se extinde la condiții de legalitate, elemente de temeinicie, proceduri de emitere a actului sau orice alte efecte cu proiecție în plan procesual.

Cu referire la scopul normei, Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit că acesta face trimitere la modul de curgere a termenului de prescripție a răspunderii penale în situațiile în care nu poate fi reținută o inactivitate nejustificată a organelor judiciare. Rezultatul generat de textul de lege este ușor de dedus, fiind împiedicarea împlinirii termenului de prescripție a răspunderii penale, fiecare întrerupere determinând curgerea unui nou termen de prescripție (limita maximă fiind reprezentată de prescripția specială).

Din coroborarea criteriilor aplicate, față de sesizarea formulată de Curtea de Apel București, s-a stabilit că dispozițiile art. 155 alin (1) din Codul penal, în forma în vigoare anterior pronunțării Deciziei nr. 297/2018, constituie o normă de drept material, iar nu o normă de drept procesual. În consecință, are aptitudinea de a fi aplicată ca dispoziție legală mai favorabilă, în raport de prevederile art. 15 alin (2) din Constituția României.

Față de calificarea dată normei în forma sa anterioară sancționării sale de către Curtea Constituțională și în raport cu perioada extinsă în care această normă nu a produs efecte, respectiv 26.06.2018 - 30.05.2022, în aplicarea Deciziei nr. 67/2022 instanțele de judecată urmau să interpreteze de manieră diferită principiul *mitior lex* în cauzele în curs având ca obiect infracțiuni săvârșite anterior publicării în Monitorul Oficial a Deciziei nr. 297/2018.

Cu referire specific la Decizia nr. 67/2022, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că în cazul infracțiunilor săvârșite anterior datei de 25.06.2018, aflate în curs de judecată și pentru care nu a fost pronunțată o hotărâre definitivă, aplicarea legii penale mai favorabile (respectiv a legii în forma sa din perioada 26.06.2018 - 30.05.2022, care nu cuprindea în fondul pozitiv o soluție de întrerupere a cursului prescripției, făcând inaplicabile prevederile referitoare la prescripția specială), se extinde pentru toată perioada de după 1 februarie 2014, când a intrat în vigoare Codul penal actual⁵⁹.

3. Curtea de Justiție a Uniunii Europene față cu (re)acțiunea

Față de scepticismul instanțelor naționale în aplicarea *mitior lex*, în special după coordonatele temporale fixate de Înalta Curte de Casație și Justiție, sub reflectorul deciziilor redată anterior, judecătorii din cadrul Curții de Apel Brașov au decis unilateral întreruperea spectacolului de incongruențe, prin solicitarea spri-

⁵⁹ Opinie reiterată de instanța supremă chiar și după pronunțarea Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauza Lin, prin decizia nr. 37 din 17 iunie 2024.

jinului CJUE, în data de 22 februarie 2023, pe calea unor întrebări preliminare, în dezlegarea posibilului conflict dintre noua practică jurisprudențială dezvoltată la nivel național, determinată de înlăturarea dispozițiilor privind întreruperea prescripției răspunderii penale și supremația dreptului Uniunii, mai exact, prioritatea principiului protejării intereselor financiare ale acesteia.

Instanța de trimitere a adoptat o poziție critică față de jurisprudența națională obligatorie, indicând mai multe motive care ar putea, în perspectiva sa, să excludă de la aplicare principiul *mitior lex* - cu accent asupra faptului că, pentru perioada anterioară datei de 26.06.2018 nu poate fi aplicată legea penală mai favorabilă, pentru că textul art. 155 alin. (1) C. penal era în vigoare în forma inițială, iar organele judiciare nu aveau cum să prevadă constatarea în viitor a nelegalității acestui text.

În monologul Curții de Apel Brașov, se evidențiază principiul previzibilității legii, aplicabilitatea principiului *mitior lex* doar în cazul succesiunii în timp a legilor, în temeiul voinței legiuitorului, precum și faptul că intervenția Curții Constituționale nu a avut ca rațiune înlăturarea instituției întreruperii prescripției răspunderii penale și crearea unei situații de impunitate, ci alinierea textului de lege la exigențele Constituției.

Litigiul care a determinat sesizarea instanței europene se afla, ca stadiu procesual, în calea extraordinară de atac a contestației în anulare, îndreptată împotriva unei hotărâri penale definitive, întemeiată pe art. 426 lit. (b) din Codul de procedură penală, vizând condamnarea unei persoane în pofida existenței unor probe cu privire la o cauză de încetare a procesului penal, respectiv prescripția răspunderii penale.

Contestatorii fuseseră condamnați definitiv pentru infracțiuni de evaziune fiscală și constituire de grup infracțional organizat. Relevanța în materie de drept al Uniunii Europene decurgea din faptul că erau infracțiuni de evaziune fiscală în materie de TVA și accize, astfel cum reieșea din rechizitoriu, iar încadrarea juridică se reflecta în art. 9 din Legea nr. 241 din 15 iulie 2005 pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale.

Astfel, litigiul a fost considerat a viza fapte calificate potrivit dreptului comunitar drept „fraude grave în materie de TVA”, statele membre fiind obligate să ia toate măsurile necesare pentru colectarea integrală și efectivă a resurselor proprii ale Uniunii, iar în temeiul Convenției PIF, în vigoare la data săvârșirii faptelor, având obligația de a se asigura de aplicarea unor sancțiuni efective și disuasive pentru combaterea acestui tip de ilicit.

Această situație era determinată de faptul că, din punct de vedere temporal, la data săvârșirii faptelor în discuție, la nivelul statelor membre, regimul prescripției răspunderii penale nu făcuse încă obiectul unei armonizări, acest lucru fiind realizat destul de tardiv de către legiuitorul european, prin adoptarea Directivei PIF. Prin urmare, competența de reglementare în această materie a aparținut în mod exclusiv statelor membre, care însă erau obligate ca în reglementările interne să respecte obligațiile care le reveneau potrivit aquis-ul comunitar.

Ca într-o piesă de teatru cu final dramatic, chemată pe scena jurisprudențială pentru a contura cel mai potrivit deznodământ dintr-o suită de scenarii, Curtea de Justiție a Uniunii Europene surprinde auditoriul atât prin interpretările oferite, cât și prin metodele de analiză adoptate.

În primul act, instanța europeană se declară competentă în a soluționa în procedură preliminară de urgență o parte din aspectele evocate de Curtea de Apel Brașov, pe care le consideră admisibile în contextul dreptului Uniunii și a specificității cazului dedus judecății în dreptul național.

Analizând întrebările preliminare formulate observăm că, în esență, prin primele două întrebări instanța națională solicită instanței europene să stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unei situații asemenea celei prezentate în cauza dedusă judecății, în care aplicarea deciziilor Curții Constituționale și a interpretărilor oferite de Înalta Curte de Casație și Justiție în materie de întrerupere a cursului prescripției răspunderii penale ar duce la încetarea procesului penal/desființarea hotărârilor penale definitive și rejudecarea cauzelor în procesele penale care au ca obiect infracțiuni ce aduc atingere interesului Uniunii Europene.

În fapt, diferența dintre cele două întrebări preliminare este dată de temeiurile de drept în baza cărora Curtea de Apel Brașov solicită să fie examinată situația notificată. Astfel, prima întrebare face referire la *„Articolul 2 TUE, articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și articolul 4 [alineatul (3)] TUE coroborate cu articolul 325 alineatul (1) TFUE și cu articolul 2 alineatul (1) din Convenția PIF și cu articolul 2 și articolul 12 din Directiva PIF, precum și cu Directiva [2006/112], cu referire la principiul consacrării unor sancțiuni efective și disuasive în cazuri de fraudă gravă aducând atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene, toate cu aplicarea Deciziei [2006/928], prin raportare la articolul 49 [alineatul (1)] teza finală din [cartă] (...)” (s.n.)*.

În cazul celei de-a doua întrebări formulate, aceasta are în vedere următoarele acte normative: *„Articolul 2 TUE privind valorile statului de drept și respectarea drepturilor omului într-o societate caracterizată prin justiție și articolul 4 [alineatul (3)] TUE privind principiul cooperării loiale dintre Uniune și statele membre, cu aplicarea Deciziei 2006/928 [...] sub aspectul angajamentului de asigurare a caracterului eficient al sistemului judiciar român, prin raportare la articolul 49 [alineatul (1)] teza finală din [cartă] consacrand principiul legii penale mai favorabile, trebuie interpretate, cu privire la sistemul judiciar intern în ansamblul său (...)” (s.n.)*.

Situația invocată, pe de altă parte, nu prezintă nicio altă distincție, prin întrebările formulate instanța de trimitere solicitând Curții să hotărască dacă, prin raportare la dispozițiile normative invocate acestea *„trebuie interpretate în sensul că se opun unei situații juridice precum cea incidentă în litigiul principal, în care contestatorii condamnați solicită printr-o cale extraordinară de atac desființarea unei hotărâri penale definitive de condamnare, invocând aplicarea principiului legii penale mai favorabile, care ar fi fost incidentă în cursul procesului pe fond și care ar fi prevăzut un termen de prescripție mai mic și împlinit anterior soluționării definitive a cauzei, relevant însă ulterior acestui moment, de o decizie a instanței constituționale*

naționale care a declarat neconstituțional un text de lege privind întreruperea cursului prescripției răspunderii penale (decizia din anul 2022), invocând pasivitatea legiuitorului, care nu a intervenit pentru punerea în acord a textului legal cu o altă decizie a aceleiași instanțe constituționale, pronunțată în urmă cu patru ani față de cea din urmă decizie (decizia din anul 2018) – timp în care jurisprudența instanțelor de drept comun formată în aplicarea celei dintâi decizii se stabilise deja în sensul subzistenței textului respectiv, în forma înțeleasă ca urmare a celei dintâi decizii a instanței constituționale – cu consecința practică a reducerii la jumătate a termenului de prescripție pentru toate faptele penale cu privire la care nu s-a pronunțat o hotărâre definitivă de condamnare anterior celei dintâi decizii a instanței constituționale și a încetării pe cale de consecință a procesului penal față de acuzații în cauză?”.

Ancorându-se în specificul cauzei deduse judecății Curții de Apel Brașov, Curtea de Justiție a Uniunii Europene constată, în analiza sa, că prin pasivitatea dovedită de legiuitorul național, care a permis menținerea în ființă a unei perioade îndelungate de vid legislativ în materie de întrerupere a prescripției, statul român și-a încălcat obligațiile ce îi revin prin raportare la dispozițiile art. 325 alin. (1) TFUE și ale art. 2 alin. (1) din Convenția PIF.

Instanța europeană are o abordare atipică, surprinzătoare, întrucât deși este investită cu soluționarea unor întrebări preliminare, aceasta ia act de existența unor încălcări ale dreptului Uniunii, situație similară unei proceduri de tip infringement. Ori, în cazul procedurii întrebărilor preliminare, în temeiul art. 19 alin. (3) lit. (b) TUE⁶⁰ și a art. 267 TFUE⁶¹, instanța europeană este restricționată la pronunțarea unor hotărâri prin care se realizează „interpretarea dreptului Uniunii sau validitatea unor acte adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii”⁶². Pe de altă parte, în cazul procedurii de infringement prevăzută de art. 258 TFUE⁶³, aceasta este gândită în vederea sancționării „unui stat pentru neîndeplinirea unei obligații ce îi revine în calitate de stat membru al Uniunii

⁶⁰ Conform art. 19 alin. (3) lit. (b) TUE: „Curtea de Justiție a Uniunii Europene hotărăște în conformitate cu tratatele: (...) (b) cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor judecătorești naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții”.

⁶¹ Conform art. 267 TFUE: „Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la: (a) interpretarea tratatelor; (b) validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii; (...)”.

⁶² Curtea de Justiție a Uniunii Europene, *Recomandări în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimerilor preliminare*, document publicat în JO, seria C, nr. 380/01 din 8.11.2019.

⁶³ Conform art. 258 TFUE: „În cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, aceasta emite un aviz motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile. În cazul în care statul în cauză nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene.”

Europene”⁶⁴. În acest sens, în lucrările de specialitate⁶⁵ se subliniază, în temeiul jurisprudenței europene, faptul că „*simpla perpetuare a legislației naționale, aflată în conflict cu cea europeană (n.n. cum este cazul și în prezenta situație), reprezintă o încălcare a dreptului Uniunii chiar și în situația în care curțile naționale vor evita aplicarea celei dintâi din pricina existenței unor prevederi europene având efect și aplicabilitate directă*”.

Față de aceste aspecte, având în vedere și concluziile Raportului Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare⁶⁶, este frapantă atitudinea de pasivitate a Comisiei Europene, care constatare în mod direct în anul 2022 faptul că „*Absența unor soluții în materie de politică și a unor soluții legislative a condus la creșterea obstacolelor și a insecurității juridice în ceea ce privește investigarea, urmărirea penală și sancționarea cazurilor de corupție la nivel înalt, având drept consecință respingerea dosarelor în instanță, insecuritatea juridică în ceea ce privește admisibilitatea probelor, precum și reluarea anchetelor sau a proceselor. În anumite cazuri, lipsa de acțiuni legislative a condus la o succesiune de hotărâri ale Curții Constituționale pe aceeași temă, pe care Înalta Curte de Casație și Justiție (ÎCCJ) a trebuit să le interpreteze pentru ca instanțele să le poată aplica în mod coerent*”⁶⁷.

Tot în acest raport, se accentuează faptul că „*deși unele dintre deficiențele în materie de neconstituționalitate au fost deja remediate prin adoptarea de modificări legislative, există încă 32 de decizii ale CCR privind Codul de procedură penală și 13 decizii privind Codul penal care nu au fost urmate de intervenții legislative. (...) Printre exemple se numără definiția infracțiunii de abuz în serviciu, condițiile de utilizare a metodelor tehnice de supraveghere (interceptarea comunicațiilor) sau termenul special de prescripție pentru infracțiuni*”⁶⁸ fiind redată în extenso chiar situația generată de deciziile pronunțate de instanțele supreme.

Trecând peste aceste aspecte, sunt notabile explorările Curții în materie de principii de drept aplicabile speței în discuție, zăgrăvite în secțiunea privind obligațiile ce revin instanțelor naționale.

În primul rând, Curtea de Justiție reafirmă supremația dreptului Uniunii Europene, punând în sarcina judecătorilor naționali sesizați în exercitarea și limitele competențelor lor să interpreteze dreptul național cu respectarea exigențelor dreptului comunitar, să lase neaplicată orice normă sau practică națională, chiar adoptată ulterior, care este contrară unei dispoziții de drept european cu efect

⁶⁴ A. Cristea, *Procedura de infringement*, în *Revista Stiințifică a Studenților în Drept*, Universitatea București, Facultatea de Drept, Sesiunea de Comunicări Științifice a Studenților și Masteranzilor, ediția a III-a, 2012, pp. 452-462.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Comisia Europeană, *Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare*, COM (2022) 664 final, Strasbourg, din 22.11.2022.

⁶⁷ *Idem*, pp. 12-13.

⁶⁸ *Idem*, p. 12.

direct, subliniind că nu este necesar ca norma sau practica internă să fie invalidată anterior prin mijloace legislative sau constituționale⁶⁹.

Cu toate acestea, instanța europeană nu a putut ignora în analiza sa motivul recurent al pieselor de teatru puse în scenă la nivel european, cu prezență protejată de Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, respectiv principiul protecției drepturilor fundamentale ale cetățenilor Uniunii, un veritabil antagonist, apt să genereze noi scenarii. În acest context, Curtea subliniază faptul că *„obligatia de a garanta o colectare eficientă a resurselor Uniunii nu scutește instanțele naționale de necesitatea de a respecta drepturile fundamentale garantate de cartă și principiile generale ale dreptului Uniunii, din moment ce procedurile penale deschise pentru infracțiuni în materie de TVA constituie o punere în aplicare a dreptului Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă (...)*⁷⁰, ar permite instanțelor naționale să lase neaplicate deciziile instanțelor supreme în discuție⁷¹, conflictul dintre cei doi protagoniști este soluționat prin recunoașterea unui standard național de protecție mai ridicat, căruia i se va acorda prioritate⁷².

Este punctată astfel necesitatea unei legi penale previzibile, precise și neretroactive, ca *„expresie specifică principiului securității juridice”*⁷³, ca principiu fundamental ce stă la baza ordinii juridice a Uniunii.

Curtea de Justiție reiterează, astfel, o opinie detaliată pe care și-a exprimat-o și cu prilejul pronunțării Hotărârii din 5 decembrie 2017 în cauza C-42/17 (M.A.S și M.B).⁷⁴ În această din urmă hotărâre, instanța europeană a statuat că pentru combaterea fraudei care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii (în special în materie de TVA), statele membre adoptă aceleași măsuri pe care le adoptă pentru a combate fraudă care aduce atingere propriilor interese financiare⁷⁵.

Continuând raționamentul, Curtea statuează că statele membre au, prin raportare la art. 325 TFUE, sarcina de a asigura efectul deplin al obligațiilor din cuprinsul acestui articol și de a lăsa neaplicate dispozițiile interne, care, în cadrul unei proceduri care privește infracțiuni grave în materie de TVA, se opun aplicării

⁶⁹ N. Neagu, *Mitior Lex in National and International Case-Law - (Second-Hand) Fundamental Principle of Criminal Law*, în *Revista Română de Drept Constituțional* nr. 2/2023, pp. 21-49.

⁷⁰ Art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede faptul că *„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. 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, apărută și reprezentată. Asistența juridică gratuită se acordă celor care nu dispun de resurse suficiente, în măsura în care aceasta este necesară pentru a-i asigura accesul efectiv la justiție.”*

⁷¹ Punctul 109 din Hotărârea Curții, Cauza C-107/23 PPU (LIN).

⁷² *Idem*, punctele 111 - 118.

⁷³ *Idem*, punctul 114.

⁷⁴ Punctele 49, 50 și 59 din Hotărârea Curții, Cauza C-107/23 PPU (LIN).

⁷⁵ I. Ifrim, *Legea penală mai favorabilă (mitior lex) se aplică și prescripției? O soluție de compromis*, în *Revista Universul Juridic*, nr. 8/2023, pp. 26-36.

unor sancțiuni efective și disuasive pentru a combate fraudele care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, în special în materie de prescripție⁷⁶.

Pe de altă parte, Curtea de Justiție constată faptul că, spre deosebire de deciziile Curții Constituționale, care au fost pronunțate în vederea protejării principiului legalității infracțiunilor și pedepselor, Înalta Curte de Casație și Justiție, prin decizia sa din octombrie 2022, extinde standardul de aplicare *mitior lex*, cu consecința creării riscului sistemic de impunitate în cazul infracțiunilor având ca obiect fraudă gravă care aduce atingere intereselor Uniunii. Or, decizia instanței supreme permite extinderea efectelor primei decizii a Curții Constituționale, pe calea principiului legii penale mai favorabile, asupra proceselor penale care au ca obiect infracțiuni săvârșite înainte de publicarea în Monitorul Oficial a acestei hotărâri.

În mod inevitabil, Curtea de Justiție a Uniunii Europene constată că, în dreptul național, principiul *mitior lex*, astfel cum este recunoscut prin decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție reprezintă un standard național de protecție care intră în conflict cu dispozițiile art. 325 alin. (1) TFUE și ale art. 2 alin. (1) din Convenția PIF, care sunt circumscrise principiului supremației dreptului Uniunii și principiului protejării intereselor financiare ale acesteia.

În opinia noastră, sub aspectul comparării principiilor aflate în relativ antagonism, raționamentul Curții de Justiție este unul incomplet, lipsit de elementul central al interpretării. Or, Curtea se rezumă să constate, în cadrul paragrafului 123 din hotărârea pronunțată, faptul că se impune cu prioritate protejarea „supremației, unității și efectivității dreptului Uniunii”.

Această formulare axiomatică a Curții de Justiție a Uniunii Europene nu lămurește care sunt așteptările din partea statelor membre cu referire la protejarea dreptului Uniunii, în condițiile în care și principiul legalității, respectiv principiul *mitior lex* sunt recunoscute și protejate la nivel comunitar - făcând parte din fondul normativ european. În intenția de a lămuri aspectele controversate, instanța europeană creează și mai multă confuzie, analiza sa nefiind în măsură să ofere cititorului lămuriri asupra modului în care au fost calificate și puse în balanță principiile avute în vedere.

Prin urmare, găsim îndoielnice interpretările date de Curtea de Justiție a Uniunii Europene asupra aspectelor cu care a fost sesizată, în condițiile în care, față de existența unui risc sistemic de impunitate în ambele situații descrise, într-o etapă se acordă prioritate drepturilor fundamentale recunoscute de Cartă, prin prisma principiului previzibilității, iar într-o etapă ulterioară, aceleași drepturi, dar privite prin prisma principiului *mitior lex*, parte constituentă a principiului legalității, sunt retrogradate, fără o altă explicație decât aceea că dacă s-ar accepta aplicarea extinsă a *mitior lex* s-ar generaliza soluțiile de încetare a procesului penal în cauzele *pendinte* având ca obiect fapte prescriptibile, ceea ce contravine intereselor Uniunii.

⁷⁶ Punctele 37-39 din Hotărârea Curții, Cauza C-42/17 M.A.S și M.B. În același sens, a se vedea punctele 49 și 58 din Hotărârea Curții pronunțată în Cauza C-105/14 Taricco 1.

Pe de altă parte, analizând formularea utilizată de Curte în cadrul paragrafelor 122-123⁷⁷ din hotărâre, pare destul de probabil ca aceasta să nu fi înțeles pe deplin efectele juridice produse prin deciziile Curții Constituționale și nici raționamentele avute în vedere de către judecătorii naționali. Principiul previzibilității, este analizat de instanța unională doar prin raportare la perioada 2018-2022, respectiv perioada vidului legislativ, constatându-se în mod judicios lipsa unei previzibilități a legii pentru destinatarii săi. Această perspectivă este însă incompletă, putând fi și rezultatul modului în care au fost formulate întrebările preliminare și prezentat cadrul normativ național. Astfel, un aspect care pare să fi scăpat analizei Curții de Justiție este reprezentat de însăși motivul pronunțării primei decizii a Curții Constituționale, respectiv lipsa previzibilității textului de lege, încă de la data adoptării noului cod penal.

În acest context, nu ne surprinde opinia exprimată recent de Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția penală, într-o cauză⁷⁸ având ca obiect o cerere de strămutare a unui proces penal de pe rolul Curții de Apel Brașov, pe rolul unei instanțe învecinate. Cererea de strămutare formulată de petentă a fost admisă, instanța supremă dispunând strămutarea judecării cauzei la Curtea de Apel Alba Iulia, reținând că practica Curții de Apel Brașov cu privire la problematica prescripției răspunderii penale este una radicală, contrară interpretării dată de instanța supremă și contrară practicii majoritare conturate la nivelul celorlalte curți de apel din țară.

Pentru a admite cererea, instanța supremă a concluzionat că sesizarea adresată de Curtea de Apel Brașov Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauza C-107/23 PPU [Lin] a fost una viciată, informațiile și explicațiile instanței de trimitere fiind neconforme, ceea ce a influențat întregul proces de interpretare al instanței europene, în componenta efectelor deciziilor Curții Constituționale, a interdicției retroactivării/ultraactivării legii penale *in malam partem*, a principiului legalității incriminării și pedepsei⁷⁹.

⁷⁷ Sugerăm analiza textului și în varianta limbii franceze, limba de lucru a Curții de Justiție.

⁷⁸ E. Dumitrache, *Înșelătorie la CJUE – Decizie istorică a judecătorilor ICCJ Mihail Udroui și Hermina Iancu despre cum a indus CA Brașov în eroare CJUE: “În sesizarea adresată CJUE în cauza C-107/23 PPU [Lin] informațiile și explicațiile CA Brașov conțin omisiuni și informații neconforme ce influențează procesul de interpretare în componenta efectelor deciziilor CCR, a interdicției retroactivării/ultraactivării unei legi penale mai severe, a respectării principiului legalității incriminării și pedepsei”*, comentariu publicat pe platforma luju.ro, disponibil la adresa: <https://www.luju.ro/inselatorie-la-cjue-decizie-istorica-a-judecatorilor-iccj-mihail-udroui-si-hermina-iancu-despre-cum-a-indus-ca-brasov-in-eroare-cjue-in-sesizarea-adresata-cjue-in-cauza-c-107-23-ppu-lin-informatiile-si-explicatiile-ca-brasov-contin-omisiuni-si-informatii>.

⁷⁹ *Idem*. Extras din hotărârea pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție în data de 3 aprilie 2024: „Folosind informațiile și explicațiile neconforme comunicate de Curtea de Apel Brașov, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a reținut următoarele: „Contrar standardului național de protecție referitor la previzibilitatea legii penale, care, potrivit instanței de

Astfel, instanța supremă critică sesizarea Curții de Apel Brașov, în special sub aspectul conturării unei interpretări proprii, izolate și contrare jurisprudenței obligatorii a Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție, considerând că poziția trunchiată a instanței de trimitere pune sub semnul îndoielii chiar imparțialitatea și obiectivitatea judecătorilor, fiind de natură să încalce dreptul la un proces echitabil, astfel cum este consacrat de art. 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale.

Opinia Înaltei Curți în această privință atinge un grad de severitate ridicat, în condițiile în care, Avocatul General Manuel Campos Sánchez-Bordona, în concluziile sale scrise cu privire la această cauză a realizat o analiză aprofundată a principiilor incidente, verificând forța juridică a acestora și interpretările recunoscute atât în legislația și jurisprudența națională, cât și în cea europeană. În cazul acestuia din urmă, unghiul de reflecție a fost unul cuprinzător, analizând în mod extensiv implicațiile principiului *mitior lex* atât în contextul legislației noastre naționale, cât și prin prisma jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

În perspectiva sa, principiul *mitior lex* este protejat de dispozițiile art. 49 alin. (1) din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, făcând parte din dreptul primar al acesteia și fiind asociat în mod direct cu principiul legalității incriminării, ca element fundamental al statului de drept. Conform aprecierilor sale, „*legea anterioară, în vigoare la data faptelor care constituie o infracțiune, cedează cu caracter retroactiv în fața celei noi și îmbunătățește astfel situația penală a persoanei acuzate (sau a condamnatului)*”⁸⁰.

Modalitatea de redactare a concluziilor scrise indică oportunitatea recunoașterii unui efect deplin al principiului *mitior lex*, prin extinderea efectelor sale și în cazurile în care s-au pronunțat deja hotărâri definitive de către instanțele naționale. Lesne de observat, Curtea de Justiție s-a ferit de această abordare, preferând, din contră, să limiteze efectele principiului *mitior lex* doar pentru infracțiunile în curs de judecată și pentru care nu s-a mai pus anterior în discuție

trimitere, se limitează la neutralizarea efectului de întrerupere al actelor de procedură efectuate în perioada cuprinsă între 25 iunie 2018, data publicării Deciziei nr. 297/2018 a Curții Constituționale, și 30 mai 2022, data intrării în vigoare a O.U.G nr. 71/2002, standardul național de protecție referitor la principiul aplicării retroactive a legii penale mai favorabile (lex mitior) ar permite, cel puțin în anumite cazuri, neutralizarea efectului de întrerupere al unor acte de procedură efectuate chiar și înainte de 25 iunie 2018, dar după intrarea în vigoare a Codului penal la 1 februarie 2014, respectiv pentru o perioadă mai mare de patru ani” (pct. 122). Totodată, în același context argumentativ, vorbind despre standardul național de protecție al drepturilor fundamentale și folosind informațiile și interpretările oferite de instanța de trimitere, Curtea de Justiție a Uniunii Europene conchide că instanțele naționale nu pot, ca în cazul infracțiunilor de fraudă gravă ce aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, să aplice standardul de protecție referitor la principiul aplicării legii penale mai favorabile (lex mitior) pentru a repune în discuție întreruperea termenului de prescripție prin acte de procedură intervenite înainte de 25 iunie 2018, data publicării Deciziei nr.297/2018 a Curții Constituționale (pct. 124 din Hotărâre).”

⁸⁰ Pct. 94 din Concluzii.

problema prescriptibilității, excluzând *de facto* aplicarea sa unor fapte care în dreptul intern ar intra sub auspiciile sale. Acest fapt reiese cu claritate din exprimarea utilizată de Curte pentru a răspunde întrebării preliminare ridicate, respectiv „(...) *sunt obligate să lase neaplicat un standard național (...) care permite repunerea în discuție, inclusiv în cadrul unor căi de atac îndreptate împotriva unor hotărâri definitive, a întreruperii termenului de prescripție (...)*”.

După cum am subliniat anterior, motivul acestei abordări din partea Curții rămâne unul obscur, un joc de scenă care a scăpat vederii publicului. Această ambiguitate este intensificată prin faptul recunoașterii doar în mod formal a unui standard național de protecție, mai ridicat în dreptul român, al principiului *mitior lex*. În acest sens, Curtea ar fi trebuit să examineze dacă acest standard se opune „*supremației, unității și efectivității dreptului Uniunii*.” Concluzia care reiese din hotărâre este clar a unei incompatibilități, dar fără a exista premisele și rațiunea acesteia.

În ceea ce ne privește, în acord cu concluziile Avocatului General⁸¹, considerăm că această opțiune conduce în realitate la o serie de inechități și incoerențe între persoane aflate în situații similare, în cazul unora dintre acestea operând cauza de încetare a procesului penal, în timp ce în cazul altora, acest efect le este refuzat, fără o altă explicație decât „riscul sistemic de impunitate”.

4. Secvențe conclusive sau ... năpasta

Lungul șir al discordiilor generate de deciziile redată în cadrul prezentului studiu este departe de a se fi finalizat. În continuare, pentru instanțele penale, aplicarea sau neaplicarea deciziilor obligatorii pronunțate la nivel național, efectele și limitele deciziei hotărârii pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, sub aspectul constrângerilor artificiale generate de sesizarea Curții de Apel Brașov, continuă să genereze incertitudine, fără să existe o manieră unitară de soluționare.

Hotărârea pronunțată în cauza Lin dezvăluie viziunea instanței europene, dirijată orb de instanța națională de sesizare, către procese penale în care s-au pronunțat hotărâri definitive și care au ca obiect fraude grave împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene și numai dacă există risc sistemic de impunitate, iar asta se extrage, cu ușurință, din dispozitivul hotărârii. În realitate, însă, prin raportare la considerentele hotărârii, care nu analizează clar și cu simț de răspundere principiile puse în balanță, modul în care își produc efectele hotărârile Curții Constituționale și ale Înaltei Curți de Casație și Justiție asupra proceselor penale în derulare, în care instanțele nu s-au dezinvestit prin hotărâri definitive, este încă un amplu subiect de dezbateri.

Mai mult decât atât, într-o căutare perpetuă de didascalii, sesizările privind interpretarea deciziilor deja pronunțate sau constatarea neconstituționalității⁸²

⁸¹ Pct. 124-127 din Concluzii.

⁸² Cu titlu de exemplu, aducem în atenție Decizia nr. 70/2024 a Curții Constituționale a României, M. Of. nr. 621 din data de 01.07.2024, prin care a fost respinsă ca nefondată o

dispozițiilor într-o anumită interpretare continuă să fie formulate, fără puterea practicii judiciare de la nivel național de a atinge o majoritate covârșitoare, dacă nu un consens. Suntem în prezența unei veritabile crize, iar acest aspect este o factualitate de necontestat.

Interpretările deficitare derivă din scindarea instituției prescripției răspunderii penale între cele două sfere de interes pentru dezbateră jurisprudencială: sfera pură a dreptului penal intern și sfera mai boemă a dreptului european, cadrul de discuție fiind impregnat cu elemente de drept fiscal și bugetar.

La elementele anterior redate, se adaugă și câteva variabile, care sprijină și mai mult confuzia din interpretare, pe care chiar Curtea de Justiție a Uniunii Europene pare că le-a ignorat: drepturile fundamentale ale omului fac parte integrantă din valorile promovate și protejate de Uniunea Europeană, astfel că a le privi separat de principiul supremației dreptului Uniunii atrage o viziune relativ forțată; dreptul Uniunii nu obligă instanțele naționale să lase neaplicate Deciziile Curții Constituționale și ale Înaltei Curți în orice condiții (cu titlu de exemplu, *contra legem*), iar aplicarea principiilor în dezbateră nu trebuie să genereze un standard dublu, diferențiator în funcție de perioada temporală corespunzătoare (este necesară evitarea conturării, pe cale de interpretare, a unei *lex tertia*⁸³).

Standardul dublu este, în fapt, conturat de o deficitară înțelegere de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene a aplicării, în dreptul intern, a principiului *mitior lex*, despre care nu putem aprecia dacă este intenționată sau accidentală. Instanța europeană a reținut, în mod eronat, că Deciziile nr. 297/2018 și 358/2022 ale Curții Constituționale sunt legea penală mai favorabilă și că, prin Decizia pronunțată în dezlegarea unei chestiuni de drept nr. 67/2022 Înalta Curte de Casație și Justiție ar fi permis ca aceste hotărâri să fie invocate ca lege penală mai favorabilă.

În realitate, însă, nu deciziile Curții sunt aplicate drept *mitior lex*, ci forma pe care a comportat-o Codul penal român în perioada 25.06.2018 - 30.05.2022, formă care nu cuprindea nicio situație de întrerupere a cursului termenului de prescripție

excepție de neconstituționalitate ridicată de către Parchetul de pe lângă Judecătoria Sectorului 2 București în dosarul nr. 20.523/300/2020, privind efectul *in rem* al instituției întreruperii cursului prescripției răspunderii penale, sub aspectul imprevizibilității dispozițiilor art. 155 alin. (3) din Codul penal, disponibilă online la adresa: Decizia nr. 70/2024 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 155 alin. (3) din Codul penal - Lege5.ro. De asemenea, relevante pentru discuție sunt Decizia nr. 43/2023 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, M. Of. nr. 646/2024 din 14.07.2023, prin care instanța supremă lămurește suplimentar cadrul de invocare a *mitior lex* în calea de atac a contestației în anulare și Decizia nr. 37/2024 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, pronunțată în data de 17.06.2024, nemotivată la data redactării prezentului studiu, prin care aceasta subliniază obligația instanțelor de a aplica principiul *mitior lex* în limitele setate prin hotărârea CJUE în cauza Lin, inclusiv actelor de procedură efectuate înainte de data de 25 iunie 2018.

⁸³ Despre legea penală mai favorabilă și noțiunea de *lex tertia*, a se vedea M.A. Hotca, *Din nou despre aplicarea legii penale mai favorabile în baza art. 5 din noul Cod penal*, 2014, disponibil pe Internet la adresa <https://www.juridice.ro/312661/din-nou-despre-aplicarea-legii-penale-mai-favorabile-in-baza-art-5-din-noul-cod-penal.html>

a răspunderii penale. În condițiile în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene ar fi analizat corect noțiunile de drept incidente și ar fi reținut că legea penală mai favorabilă se referă la aplicarea unei legi, iar nu a hotărârilor instanței de contencios constituțional, ar fi trebuit să concluzioneze că forma intermediară a Codului penal, dezgolită de norma privitoare la întreruperea cursului termenului de prescripție, se impunea ca aceasta să se aplice retroactiv, în complet acord cu dispozițiile europene.

Astfel, art. 5 din Codul penal și art. 15, alin (2) din Constituția României nu se impun a fi aplicate diferențiat, în funcție de cum se consideră a fi mai convenabil, ci trebuie să producă efecte plene, lucru care decurge firesc din configurarea dată fondului legislativ pozitiv de către Curtea Constituțională.

În cazul analizat în prezentul studiu, instanța europeană se limitează la un raționament scindat, ce duce în imposibilitate de a înțelege pe deplin argumentele avute în vedere, generând astfel interpretări diverse și eterogene. Este neclar de ce aceasta recurge la un argument încălcat chiar de ea însăși în cuprinsul deciziei, respectiv principiul protecției principiului previzibilității legii, insistând în validarea efectelor acestuia, dar nu prin raportare la subiecții raportului de conflict de drept procesual penal, reprezentați de suspecti/inculpați, ci prin raportare la organele judiciare, considerând că, instanțele naționale și parchetele nu puteau anticipa, în mod rezonabil, intervenția Curții Constituționale în sensul îndepărtării respectivei norme din ordinea juridică penală.

Prin soluția oferită, interpretată prin raportare la dreptul intern, instanța europeană creează premisele unei diferențieri de tratament juridic și sancționator între persoane aflate în situații similare, lăsând fără efecte chiar drepturile fundamentale pe care a enunțat că le protejează. Prin negarea aplicării principiului *mitior lex* în cauzele judecate sau în curs de judecată, anterior pronunțării Deciziei Curții Constituționale, din data de 25 iunie 2018 se creează artificial o diferență sancționatorie pentru persoanele care au săvârșit infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene și cele care au săvârșit alte tipuri de infracțiuni.

Astfel, principiul protecției intereselor superioare ale Uniunii Europene aflat sub reflectorul publicului în ultimii ani este privit într-un mod dualist, prin raportare, credem noi, nu atât la o reală punere în balanță a altor principii directoare cu care intră în conflict în anumite circumstanțe, cât mai ales prin oportunitatea interpretării oferite de organele judiciare. Este incidentă o optică care insistă, în mod perpetuu, asupra recunoașterii priorității și supremației dreptului european, redată cu claritate în deciziile recente ale CJUE⁸⁴, în paralel cu o altă optică, centrată pe o recunoaștere și protecție exponențială a unor standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale, chiar cu riscul creării unor situații de impunitate pentru infracțiuni de o gravitate considerabilă.

Curtea de Justiție a preferat să rămână tributară propriei interpretări, negând istoricul legislativ și constituțional al statelor membre și ignorând direcțiile

⁸⁴ A. Crișan, A. F. Matache, *Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale*, în *Themis*, nr. 2/2020, pp. 106-119.

de interpretare oferite de Avocații Generali în concluziile formulate cu privire la cauzele supuse judecății. Această perspectivă nu este însă de neînțeles, în condițiile în care ne raportăm la efectele de plano ale hotărârilor Curții de Justiție. Publicul instanței unionale nu se limitează la statul care a formulat trimiterea preliminară, interpretările oferite putând fi invocate în toate statele membre, aplicarea acestora fiind atotcuprinzătoare. Prin urmare, în analiza fiecărei cauze, deși pornesc de la elemente specifice dreptului național al unui anumit stat membru, judecătorii Curții oferă interpretări ale dreptului Uniunii cu specific general, dar adaptate scenariului prezentat, neavând competența de a interpreta în mod efectiv dreptul din respectiva ordine normativă.

Finalmente, într-o încercare perpetuă de a nu lăsa să cadă cortina peste drepturile fundamentale ale cetățenilor, dar nici asupra principiilor guvernatoare ale dreptului unional, revine judecătorului național, autonom și independent în deciziile sale⁸⁵, în calitate de ultim actor al spectacolului astfel etalat, să ofere propriile dezlegări cauzelor ce îi sunt deduse judecății, circumscrise auspiciilor unui frământat monolog.

Referințe

- Baraggia A., Bonelli M., *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, în *German Law Journal*, nr. 23 (2)/2022, <https://doi.org/10.1017/glj.2022.17>.
- Bodoroncea, G., Cioclei, V., Kuglay, I., ș.a., *Codul penal. Comentariu pe articole*, ediția a 3-a revizuită și adăugită, Editura C.H. Beck, București, 2020.
- Brutaru, V., Nestor R.A., *Puncte de reper pe traseul redefinirii prescripției răspunderii penale în sistemul legislativ românesc (I)*, în *Studii și cercetări juridice*, an 12 (68), nr. 2/2023.
- Ciobanu P., *Codul penal adnotat*, Editura Rosetti, 2022.
- Costea I. M., *Concursul dintre protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene și protecția intereselor financiare ale statelor membre*, în *Dreptul*, nr. 5/2017, pp. 134-152.
- Costea I. M., *Europenizarea dreptului penal sau protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene*, în *Revista Română de Drept European (Comunitar)*, nr. 5/2008, pp.123-138.
- Costea I. M., *Fiscalitate europeană. Note de curs*, Editura Hamangiu, București, 2016.
- Cristea A., *Procedura de infringement*, în *Revista Științifică a Studenților în Drept*, Universitatea București, Facultatea de Drept, Sesiunea de Comunicări Științifice a Studenților și Masteranzilor, ediția a III-a, 2012.
- Crișan A., Matache A.F., *Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale*, în *Themis*, nr. 2/2020, pp. 106-124.
- Hotca M.A., *Din nou despre aplicarea legii penale mai favorabile în baza art. 5 din noul Cod penal*, articol publicat pe blogul „Juridice.ro”, 2014.
- Ifrim I., *Legea penală mai favorabilă (mitior lex) se aplică și prescripției? O soluție de compromis*, în *Universul Juridic*, nr. 8/2023, pp. 26-36.
- Ilucă D., Costea I. M., *Regimul de condiționalitate pentru protejarea bugetului Uniunii Europene: între dialog și monolog instituțional*, în *Dreptul*, nr. 6/2023, pp. 78-98.
- Kölling M., *The new conditionality mechanism for the protection of the EU budget: does the CJEU judgement give the all-clear?*, în *El Real Instituto Elcano*, ARI nr. 21/2022.

⁸⁵ I.M. Costea, *Concursul...*, p. 8.

- Neagu N., *Mitior Lex in National and International Case-Law - (Second-Hand) Fundamental Principle of Criminal Law*, în *Revista Română de Drept Constituțional*, nr. 2/2023, pp.21-48.
- Neagu N., *Fraudarea bugetului Uniunii Europene și evaziunea fiscală în materie de TVA - politică penală națională versus politică penală europeană*, în *Revista română de drept penal al afacerilor*, nr. 1/2019.
- Pintilie C., *Principiul previzibilității legii în contextul deciziilor Curții Constituționale nr. 297/2018 și nr. 358/2022*, în *Analele Universității din București – Seria Drept, Forum Juridic*, nr. 1/2023, pp. 66-76.
- Pop C.T., *The Effects Of The Decisions Of The Constitutional Court Of Romania Regarding The Interruption Of The Criminal Liability Limitation Period*, în *Curentul Juridic*, n. 90/3/2022, pp. 90-103.
- Tyniwicki M., *General Budget and Budget Law of the European Union*, Editura Temida 2, Faculty of Law, University of Białystok, Białystok, 2008.
- Vasiliu T., Antoniu G., *Codul penal comentat. Partea generală*, Editura Științifică, 1972.