

Evoluția aplicării în jurisprudența națională a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în materia principiului „*non bis in idem*”. Studii de caz

The Evolution of the Application in the National Jurisprudence of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights in the Matter of the „*non bis in idem*”. Principle. Case Studies

Ancuța Blanariu¹

Rezumat: Prezentul studiu urmărește să supună atenției modul în care instanțele judecătorești naționale au receptat și aplicat în cauzele penale jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materia principiului *non bis in idem*. Cazurile analizate privesc aplicarea principiului *non bis in idem* în două categorii de situații: când inculpatul este trimis în judecată pentru săvârșirea unei fapte pentru care a fost sancționat contravențional anterior, respectiv când față de inculpat s-a dispus o soluție de netrimitere în judecată, urmată de redeschiderea urmăririi penale și de trimiterea în judecată prin rechizitoriu. Din analiza hotărârilor penale se poate observa o lipsă de coerență în aplicarea jurisprudenței instanței europene, respectiv o practică neunitară atât la nivelul judecătoriilor, cât și la nivelul curților de apel, ca instanțe de control judiciar, ceea ce determină acordarea unei atenții sporite și o aprofundare serioasă a problematicii, pentru a se asigura respectarea drepturilor fundamentale ale omului și evitarea unor posibile condamnări ale statului român.

Cuvinte-cheie: principiul *non bis in idem*; cumulul procedurii contravenționale cu cea penală; redeschiderea procesului penal

Abstract: The present study aims to draw attention to the way in which the national courts have received and applied, in criminal cases, the jurisprudence of the European Court of Human Rights regarding the *non bis in idem* principle. The analyzed cases cover the application of the *non bis in idem* principle in two categories of situations: (i) when the defendant is sent to trial for committing an act for which he was previously sanctioned as a misdemeanour and, respectively, (ii) when against the defendant was ordered a solution of non-prosecution, followed by the reopening of the criminal prosecution and, afterwards, indictment. From the analysis of the criminal judgments, it can be observed a lack of coherence in the application of the jurisprudence of The European Court and an uneven practice, both at the level of district courts, and at the level of courts of appeal, as courts of judicial control, an aspect which requires increased attention and, consequently, a serious deepening of the matter, in order to

¹ Judecător, Judecătoria Iași, email: ancuta.blanariu@yahoo.com.

ensure the respect of the fundamental human rights and in order to avoid a possible conviction of the Romanian State.

Keywords: the *non bis in idem* principle; the cumulation of the administrative proceedings and the criminal proceedings; the reopening of the criminal prosecution

1. Scurtă prezentare a principiului *non bis in idem*

Principiul *non bis in idem* este cunoscut și sub denumirea de *ne bis in idem* sau dreptul de a nu fi judecat și pedepsit de două ori și este prevăzut la nivel național de dispozițiile art. 6 Cod procedură penală, conform cărora „nicio persoană nu poate fi urmărită sau judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni atunci când față de acea persoană s-a pronunțat anterior o hotărâre penală definitivă cu privire la aceeași faptă, chiar și sub altă încadrare juridică”.

Aparent, reglementarea internă nu s-ar aplica decât în situația în care ar exista o hotărâre penală definitivă cu privire la aceeași faptă, în sensul restrâns al noțiunii de hotărâre, ca soluție pronunțată de o instanță judecătorească. În fapt, principiul *non bis in idem* cunoaște și o reglementare internațională, cu aplicare mai largă, fiind consacrat în pacte și tratate internaționale și dezvoltat în jurisprudență, reguli obligatorii în temeiul art. 20 din Constituția României.

Art. 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede că „nimeni nu poate fi judecat sau condamnat pentru o infracțiune pentru care a fost deja achitat sau condamnat în cadrul Uniunii, prin hotărâre judecătorească definitivă, în conformitate cu legea”, interzicând astfel, proceduri succesive în state diferite pentru aceeași faptă.

În ceea ce privește situațiile interne, când ambele proceduri se defășoară în același stat, este aplicabil art.4 din Protocolul nr.7 adițional la CEDO, care prevede:

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

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

3. Nicio derogare de la prezentul articol nu etse îngăduită în temeiul art. 15 din Convenție.”

În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului², principiul *non bis in idem* a cunoscut o evoluție permanentă, urmărind protejarea intereselor persoanelor supuse procedurilor penale și asigurarea unui echilibru față de interesul general al societății.

În aplicarea acestui principiu, Curtea verifică trei cerințe: caracterul penal al procedurilor, în sensul autonom al art. 6 și 7 din CEDO (principiile Engel),

² Denumită în continuare Curtea.

identitatea faptelor din cele două proceduri sau faptele să fie în esență similare (Cauza Zolotukhin contra Rusiei) și dacă există o repetare a procedurii, în sensul că prima procedură trebuie să fie încheiată printr-o hotărâre definitivă, care nu mai poate face obiectul unei căi de atac ordinare.

În mod obișnuit, Curtea constata cu mare ușurință încălcarea principiului *non bis in idem*, aplicând aproape automat cele trei criterii. Ulterior a înțeles să nuanțeze ultimul criteriu, al repetării procedurii, găsind noi teorii care să permită o analiză complexă a cauzelor, pentru a se ajunge la soluții echilibrate. S-a resimțit influența jurisprudenței dezvoltate de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene³ în materie fiscală, unde s-a acceptat cumulul răspunderii fiscale cu cea penală, atât timp cât sancțiunile de drept fiscal nu îmbracă un caracter penal, fiind complementare.

Evoluția jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului a fost justificată și de diversitatea reglementărilor statelor membre, în lipsa unificării legislației penale fiind nevoie ca statele să poată aplica măsurile considerate cele mai potrivite. Astfel, în cuprinsul hotărârii A și B contra Norvegiei⁴, Curtea a recunoscut că deși articolul 4 din Protocolul nr. 7 din Convenție impune în sarcina statelor contractante obligația de a proteja interesele justițiabilului, este necesar, de asemenea, să se lase autorităților naționale marja de a alege mijloacele folosite pentru a atinge acest scop. Cu alte cuvinte, Curtea a afirmat că nu doar interesele persoanei supuse unei proceduri penale trebuie avute în vedere, ci și interesele persoanelor vătămate sau chiar ale societății, în general. În plus, Convenția trebuie să fie citită în ansamblul său și interpretată astfel încât să se promoveze coerența internă și armonia între diferitele sale dispoziții.

Așadar, principiul *non bis in idem*, deși este formulat de o manieră imperativă, permițând doar excepțiile prevăzute la paragraful 2, a cunoscut în jurisprudența ultimilor ani o ușoară atenuare.

2. Aplicarea principiului *non bis in idem* în ipoteza sancționării contravenționale urmate de o procedură penală

2.1. Principiile rezultate din jurisprudența instanței europene

Vom analiza în continuare cele trei condiții pe care Curtea le verifică, respectiv: caracterul penal al procedurilor, identitatea faptelor și dublarea procedurii.

2.1.1. Caracterul penal al procedurilor

Sintagma „procedură penală”, folosită în textul art. 4 din Protocolul nr. 7, a fost interpretată în sensul expresiei „acuzăție în materie penală” și al termenului „pedeapsă”, care figurează la art. 6 și, respectiv, la art. 7 din Convenție.

Curtea analizează „criteriile Engel”: încadrarea juridică a infracțiunii în dreptul intern, natura infracțiunii, gradul de severitate a sancțiunii pe care

³ Hotărârea CJUE , cauza C-617/10 *Åklagaren împotriva Hans Åkerberg Fransson*, paragraful 37.

⁴ *A și B. contra Norvegiei*, cererile nr. 24130/11 și 29758/11, 15 noiembrie 2016.

persoana în cauză riscă să o primească. Criteriile al doilea și al treilea sunt alternative și nu neapărat cumulative. Acest lucru nu împiedică totuși adoptarea unei abordări cumulative, dacă analiza separată a fiecărui criteriu nu permite să se ajungă la o concluzie clară cu privire la existența unei acuzații în materie penală⁵.

Nu poate constitui singurul criteriu relevant pentru aplicabilitatea principiului *non bis in idem* calificarea juridică a procedurii în dreptul intern, întrucât, în caz contrar, aplicarea acestei dispoziții ar fi lăsată la aprecierea statelor contractante, existând riscul să se ajungă la rezultate incompatibile cu obiectul și scopul Convenției.

Dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori nu a fost inclus în Convenția adoptată în 1950, ci a fost adăugat în al șaptelea protocol, adoptat în 1984 și a intrat în vigoare în 1988, aproape 40 de ani mai târziu. Patru state (Germania, Olanda, Marea Britanie și Turcia) nu au ratificat Protocolul nr.7 și unul dintre ele (Germania) și alte patru state care l-au ratificat (Austria, Franța, Italia și Portugalia) au formulat rezerve sau declarații interpretative care să ateste că noțiunea de „penal” ar trebui să fie aplicată în conformitate cu înțelesul dat acestei noțiuni în legislațiile lor naționale specifice. Rezervele făcute de Austria și Italia au fost considerate invalide, deoarece nu au fost însoțite de o scurtă prezentare a legii incidente, spre deosebire de rezerva realizată de către Franța.⁶

Impunerea de sancțiuni pe baza atât a dreptului administrativ, cât și a dreptului penal pentru aceeași faptă este o practică foarte răspândită în statele membre ale Uniunii Europene, în special în domenii precum circulația rutieră, fiscalitatea, politici de mediu sau siguranța publică. Acoperind domeniul contravențional, principiul *non bis in idem* devine incident în numeroase cazuri, fără a determina Curtea să redefinească cerința caracterului penal al procedurii în sensul restrângerii aplicării principiului doar la penalul clasic, la nucleul dur al dreptului penal.

2.1.2. Identitatea faptelor

În ceea ce privește identitatea de fapte, nu se compară încadrările juridice ale faptelor din cele două proceduri, textele de lege, ci se compară expunerea faptelor care fac obiectul acuzației pentru care persoana a fost deja judecată cu expunerea acuzației din a doua procedură. Este suficient ca faptele judecate în cele două proceduri să aibă anumite elemente comune ce țin de loc, de timp, de persoanele implicate, indiferent de încadrarea legală a faptelor din cele două proceduri.

Nu s-a optat pentru o interpretare strictă, rigidă, doar în situații de suprapunere perfectă de fapte. Dimpotrivă, Curtea europeană a fost chiar foarte generoasă, a definit atât de amplu identitatea de fapte, încât au intrat sub incidența principiului *non bis in idem* nu doar situațiile în care ambele proceduri

⁵ *Sergey Zolotukhin contra Rusiei* (MC), nr. 14939/03, CEDO 2009, pct.53, *Jussila contra Finlandei*, pct.30-31.

⁶ *A și B. contra Norvegiei*, pct.117.

aveau în comun elementele principale ale faptelor, ci și situațiile în care elementele comune erau neesențiale. Astfel, dreptul de a nu fi judecat și pedepsit de două ori nu mai constituia o simplă garanție împotriva unui eventual abuz al autorităților, ci părea, la un moment dat, un instrument folosit de inculpați pentru a scăpa de răspunderea penală.

Spre exemplu, în cauza *Fischer contra Austriei*⁷, reclamantul a lovit mortal un biciclist în timp ce conducea un autovehicul în stare de ebrietate, a părăsit locul accidentului și a anunțat poliția abia în noapte. Autoritățile administrative i-au aplicat reclamantului o sancțiune cu amenda pentru contravenția de conducere în stare de ebrietate, iar ulterior, o instanță de judecată l-a condamnat pe reclamant la șase luni de închisoare pentru ucidere din culpă, reținând ca și circumstanță agravantă faptul că inculpatul era în stare de ebrietate. Președintele federal austriac a grațiat parțial pedeapsa, reducând-o la cinci luni de închisoare, în considerarea amenzii contravenționale. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că reclamantul a fost judecat și sancționat de două ori pe baza unui singur act, întrucât delictul administrativ nu diferă prin niciun element esențial de circumstanța agravantă reținută în sarcina reclamantului, iar reducerea cu o lună a pedepsei nu a avut nicio importanță. Aparent, la stabilirea identității de fapte nu s-a ținut seama de rezultatul faptei, element care nu era comun ambelor proceduri, și nici nu s-a avut în vedere obligația statului de a urmări în justiție autorii încălcărilor grave ale art. 2 privind dreptul la viață și necesitatea de a interpreta Convenția într-un mod coerent.

În cauza *Tsonyo Tsonev contra Bulgariei (nr. 2)*⁸, reclamantul, împreună cu un prieten de-al acestuia, au mers în apartamentul unui terț, cu care au avut o altercație violentă. Reclamantul a fost obligat la plata unei amenzi pentru că a pătruns în domiciliul unei persoane și a bătut-o, apoi a fost condamnat de instanța penală pentru vătămare corporală. Curtea a constatat că aceleași fapte, de pătrundere în domiciliul unei persoane și de lovire, se aflau la originea atât a amenzii aplicate de primar, cât și a urmăririi penale inițiate de parchet, fiind încălcat art. 4 din Protocolul nr. 7.

Într-o altă cauză, *Khmel contra Rusiei*⁹, Curtea a stabilit că acuzațiile penale se refereau la același set de circumstanțe factice pentru care reclamantul a fost anterior sancționat contravențional. Inculpatul a fost condus la o secție de poliție sub suspiciunea de conducere sub influența alcoolului, a refuzat să-și prezinte identitatea, a avut un comportament nedisciplinat și a refuzat să părăsească clădirea atunci când i s-a solicitat acest lucru. A fost sancționat administrativ cu amendă de 1.500 de ruble rusești, apoi a fost condamnat în cadrul procedurii penale pentru amenințare și insulte aduse unui funcționar public în ziua în care a fost dus la secția de poliție și amendat cu 7.500 de ruble rusești.

⁷ *Fischer contra Austriei*, nr. 37950/97, 29 mai 2001.

⁸ *Tsonyo Tsonev contra Bulgariei (nr. 2)*, 2376/03, 14 ianuarie 2010.

⁹ *Khmel contra Rusiei*, 12 decembrie 2013.

2.1.3. Dublarea procedurii

În cauza A și B contra Norvegiei¹⁰, Curtea a simțit nevoia de a-și analiza jurisprudența anterioară și de a clarifica problema procedurilor paralele, succesive sau complementare, dezvoltând teoria legăturii „materiale și temporale” a procedurilor, teorie care permite restrângerea considerabilă a aplicării principiului *non bis in idem*.

Pentru a verifica legătura materială trebuie analizat:

- dacă diferitele proceduri urmăresc scopuri complementare și, prin urmare, abordează, nu numai *in abstracto*, ci și *in concreto*, aspecte diferite ale actului prejudiciabil societății în cauză;

- dacă natura mixtă a procedurilor în cauză este o consecință previzibilă, atât în drept, cât și în practică, a aceluiași comportament incriminat;

- dacă procedurile în cauză s-au desfășurat astfel încât să se evite pe cât posibil orice suprapunere în colectarea și aprecierea elementelor de probă, în special datorită unei interacțiuni adecvate între diferitele autorități competente, care să demonstreze că stabilirea faptelor efectuată în cadrul unei proceduri a fost preluată în cadrul celeilalte;

- dacă sancțiunea impusă în urma procedurii care a rămas definitivă mai întâi a fost luată în considerare în cadrul procedurii rămase definitive ulterior, astfel încât, în final, să nu i se impună persoanei în cauză o sarcină excesivă, acest risc fiind cel mai puțin probabil să survină în cazul în care există un mecanism de compensare menit să garanteze că ansamblul tuturor pedepselor pronunțate este proporțional.

Chiar dacă legătura materială este suficient de solidă, condiția privind legătura temporală rămâne valabilă și trebuie să fie îndeplinită. Nu este necesar ca cele două seturi de proceduri să se desfășoare simultan de la început până la sfârșit, întrucât statul trebuie să aibă dreptul de a opta pentru desfășurarea progresivă a procedurilor, în cazul în care această manieră de abordare este justificată de preocuparea pentru eficiența acestora și de buna administrare a justiției, urmărește scopuri sociale diferite și nu cauzează părții în cauză un prejudiciu disproporționat. Legătura temporală suficient de strânsă protejează justițiabilul față de incertitudine și întârzieri și are ca scop evitarea prelungirii în timp a procedurilor.

Curtea Europeană a avut ocazia să aplice această nouă teorie, a legăturii materiale și temporale dintre proceduri în mai multe materii: fiscală, rutieră, ordine publică.

În materie fiscală¹¹, reclamanților le-au fost impuse penalități în cadrul unor proceduri administrative, apoi au fost condamnați pentru aceleași fapte la pedeapsa închisorii cu suspendare și la plata unor amenzi, ținându-se seama și de penalitățile din prima procedură. Deși cele două seturi de proceduri urmăreau scopuri complementare, consecințele pentru reclamanți erau previzibile, iar sancțiunile deja impuse în procedurile fiscale au fost avute suficient în vedere la

¹⁰ *A și B contra Norvegiei* [MC], 24130/11 și 29758/11, 15 noiembrie 2016, p.132 și urm.

¹¹ *Johannesson și alții contra Islandei*, nr.22007/11, 18 mai 2017.

aplicarea pedepsei în procedurile penale, s-a reținut că procedurile nu au fost conectate sub aspectul administrării probelor, iar legătura temporală a fost foarte slabă¹², fiind încălcat principiul *non bis in idem*.¹³

În materie rutieră¹⁴, Curtea a revenit față de practica instituită prin cauza *Fischer versus Austria* și a constatat că impunerea unei amenzi administrative pentru conducere cu viteză nu împiedică aplicarea și a unei sancțiuni penale cu închisoarea de 1 an și 6 luni pentru uciderea din culpă a unei persoane în cadrul accidentului de circulație produs ca urmare a depășirii vitezei legale, iar cele două proceduri, administrativă și penală, au avut o strânsă legătură materială și temporală¹⁵. Curtea a remarcat că deși instanțele penale nu au menționat faptul că au ținut seama de sancțiunea administrativă aplicată, sarcina impusă în cadrul ambelor proceduri nu a fost vădit disproporționată față de gravitatea faptei.

În materie de ordine publică¹⁶, s-a constatat lipsa unei legături materiale suficiente între proceduri, întrucât probele din prima procedură, administrativă, nu au fost preluate în a doua procedură, penală, fiind reaudiați douăzeci de martori, iar instanța penală nu a ținut seama, la stabilirea pedepsei de 2 ani închisoare, de sancțiunea administrativă anterioară, de 15 zile de detenție¹⁷.

2.2. Aplicarea principiului *non bis in idem* în jurisprudența națională în cazul răspunderii contravenționale urmată de cea penală

2.2.1. În materia tulburării ordinii și liniștii publice

Cele mai multe probleme se întâlnesc la stabilirea identității faptelor din cele două proceduri, de regulă instanțele comparând textele de lege care

¹² Durata generală a celor două seturi de proceduri fusese de aproximativ nouă ani și trei luni, acestea derulându-se în paralel pentru puțin mai mult de un an. Reclamantii nu au fost acuzați decât după 15 sau 16 luni după ce au fost adoptate deciziile autorităților fiscale în procedurile administrative și nu au fost condamnați decât la patru ani după adoptarea acelor decizii.

¹³ O critică motivată a acestei hotărâri este cuprinsă în opinia concordantă a domnului judecător Pinto de Albuquerque, opinie la hotărârea *Mihalache contra României*, pct. 35-36.

¹⁴ *Bajcic contra Croației*, nr. 67334/13, 8 octombrie 2020.

¹⁵ Procedurile au început în aceeași perioadă, cea administrativă a durat 14 luni, iar cea penală a continuat încă 6 ani și 10 luni, parcurgând 4 nivele de jurisdicție, inculpatul fiind trimis în judecată la doar 7 luni de la sancționarea administrativă.

¹⁶ *Velkov contra Bulgariei*, nr. 34503/10 din 21 octombrie 2020.

¹⁷ Totuși, primul aspect, al nepreluării probelor din prima procedură, ar putea fi corelat și cu dreptul acuzatului de a adresa întrebări direct martorilor, prevăzut de art. 6 paragraf 3 lit.e din Convenție, drept la care nu reiese din hotărâre că reclamantul ar fi renunțat, mai ales că în acea cauză inculpatul nega săvârșirea faptelor, iar instanța penală trebuia să verifice susținerile acuzatului. Sub aspectul neluării în seamă a primei sancțiuni, se poate observa că în cauza *Bajcic contra Croației*, chiar dacă instanța națională nu a motivat că a avut în vedere sancțiunea anterioară, Curtea a tras concluzia că implicit s-a ținut seama de prima condamnare, pentru că s-a stabilit o pedeapsă de 1 an și 6 luni închisoare, sub maximul special de 5 ani închisoare.

incriminează contravenția, respectiv infracțiunea, în loc să verifice descrierea faptelor care constituie acuzațiile. Rar s-a ajuns la analiza legăturii materiale și temporale dintre proceduri, instanțele oprindu-se la identitatea faptelor.

Într-o cauză¹⁸, inculpatul consumase alcool cu niște prieteni, cu muzica la maxim și a adresat polițiștilor veniți să intervină, cuvinte și expresii jignitoare, amenințări, a refuzat să se legitimizeze și a continuat cu expresiile jignitoare și cu amenințările atât pe drumul către secție, cât și în interiorul secției. Inculpatul a fost sancționat contravențional pentru consumul de băuturi alcoolice în locuri publice și pentru refuzul de a se legitima, apoi a fost condamnat la amendă penală pentru trei infracțiuni de sfidare a organelor judiciare, pentru comportamentul față de cei trei agenți de poliție, condamnare care a atras și revocarea unei suspendări condiționate a pedepsei închisorii.

Deși inculpatul a invocat în apel principiul *non bis in idem*, instanța de apel a apreciat că faptele pentru care fost sancționat contravențional inculpatul nu sunt aceleași cu faptele pentru care a fost trimis în judecată, fiind comparate doar textele de lege. Întrucât faptele care au făcut obiectul sancționării contravenționale, respectiv penale, fuseseră săvârșite în același set de împrejurări, puteau fi aplicate criteriile din cauza *Zolotukhin contra Rusiei*, care ar fi condus la concluzia identității de fapte.

Într-o altă cauză¹⁹, inculpatul tulburase grav ordinea și liniștea locatarilor blocului în care locuia, dar și a celor ce domiciliau în blocurile învecinate, prin strigăte, larmă, proferarea de cuvinte vulgare și jignitoare și ascultarea de muzică la un volum ridicat, în intervalul orar 04-08, iar când a venit un polițist să constate faptele, inculpatul a continuat comportamentul și a refuzat să se legitimizeze, fiind sancționat contravențional cu amendă de 1.500 de lei.

Curtea de apel a desființat hotărârea primei instanțe, care, fără a mai administra probe, reținuse identitatea de fapte în cele două proceduri, față de criteriile din cauza *Tsonyo Tsonev vs. Bulgaria* (nr. 2). Curtea a dispus trimiterea cauzei la rejudecare, pentru a se administra toate probele, în vederea stabilirii cu exactitate a situației de fapt și a identificării dacă faptele concret săvârșite constituie cotravenție sau infracțiune, cu indicația că se va anula procesul-verbal de contravenție dacă se va stabili o pedeapsă penală.

În rejudecare, judecătoria a administrat probele, a stabilit situația de fapt și a aplicat din nou principiul *non bis in idem*, apreciind că inculpatul nu poate fi pedepsit din nou pentru fapta pentru care a fost sancționat contravențional, faptele urmărite în cele două proceduri fiind identice.

Curtea de apel²⁰ a desființat din nou hotărârea și, în rejudecare, l-a condamnat pe inculpat la pedeapsa de 9 luni închisoare cu executare, fără a mai

¹⁸ Curtea de Apel Iași, secția penală, decizia penală nr. 447/2013 din 19.04.2013, la <http://www.rolii.ro/hotarari/58964bd5e49009181000101e>.

¹⁹ Curtea de Apel Galați, secția penală, decizia penală nr.1170/2017 din 06.11.2017, la <http://www.rolii.ro/hotarari/5a2a013de490097020000034>.

²⁰ Curtea de Apel Galați, decizia penală nr. 581/2019 din 07.05.2019, la <http://www.rolii.ro/hotarari/5cf08814e490097c0a000036>.

anula procesul-verbal de contravenție, cum fuseseră indicațiile în primul ciclu procesual, reținând, în esență, că inculpatul a fost sancționat contravențional de polițist doar pentru faptele constatate prin propriile simțuri de către acesta, pentru gălăgia și tulburarea ordinii publice în intervalul de după sosirea polițistului și a fost trimis în judecată pentru gălăgia din intervalul anterior sosirii polițistului și pentru amenințările, expresiile vulgare și injurioase adresate polițistului chemat să intervină la incident. Practic, instanța națională a separat în mod artificial în expunerea sa, faptele inculpatului, astfel încât unele să se încadreze în contravenții și altele în infracțiune, fără ca această delimitare a faptelor să fi existat în mod clar, previzibil, încă de la începutul procedurilor, cu ignorarea jurisprudenței europene în materia identității de fapte.

Într-o cauză²¹, inculpații fuseseră trimiși în judecată pentru că în public și-au adresat injurii și s-au lovit reciproc, creând o stare de indignare și de temere în rândul persoanelor prezente în acel loc, deși fuseseră și sancționați contravențional cu amendă de 1.000 de lei pentru aceleași fapte. Unul dintre inculpați a achitat amenda și a invocat principiul *non bis in idem*, obținând soluția de încetare a procesului penal prin aplicarea jurisprudenței CEDO, iar celălalt inculpat a formulat plângere contravențională împotriva procesului-verbal de contravenție, cauza fiind suspendată până la soluționarea cauzei penale. În apel, inculpatul a plătit amenda, iar curtea de apel a stabilit că prin achitarea amenzii este de la sine înțeles că sancțiunea contravențională ce a fost aplicată prin procesul-verbal de sancționare a contravenției a rămas definitivă și a dispus încetarea procesului penal.

Într-o altă cauză²², judecătoria a dispus încetarea procesului penal, constatând că inculpații erau acuzați pentru faptele săvârșite pe terasa unui magazin sătesc, pe fondul consumului de alcool, când au lovit o persoană, cauzându-i leziuni traumatice care au necesitat 2-3 zile de îngrijiri medicale, deși pentru aceeași faptă, inculpații fuseseră sancționați și contravențional cu amendă de 1.000 lei. S-au aplicat principiile din cauza *Tsonyo Tsonov vs. Bulgaria* și s-a constatat identitatea de fapte, iar curtea de apel a confirmat această soluție.

Totuși, având în vedere că la data pronunțării hotărârilor era deja pronunțată hotărârea în cauza A și B contra Norvegiei, s-ar fi putut extinde analiza instanțelor și asupra lipsei legăturii materiale dintre cele două proceduri, dat fiind că în cauza penală sancțiunea ce se putea aplica era tot amenda, față de gravitatea redusă a leziunilor provocate, iar această sancțiune nu ar fi fost complementară celei contravenționale, având aceeași natură. Dacă leziunile provocate ar fi fost mult mai grave, reclamând aplicarea sancțiunii cu închisoarea, instanța ar fi putut aprecia diferit asupra legăturii materiale dintre cele două proceduri.

²¹ Curtea de Apel Galați, decizia penală nr. 709/2019 din 04.06.2019, la <http://www.rolii.ro/hotarari/5d16c7ace490097812000039>.

²² Curtea de Apel Iași, decizia penală nr. 552/2019, din 27.06.2019, la <http://www.rolii.ro/hotarari/5d89730fe490099c1a00002f>.

În altă cauză²³, în care inculpata a fost sancționată cu amendă contravențională de 1.000 de lei pentru lovirea unei colege de serviciu, din motive de gelozie, pentru că ar fi avut o relație cu soțul inculpatei, judecătoria a dispus condamnarea la pedeapsa închisorii de 7 luni cu suspendarea sub supraveghere, după o perioadă de aproape 5 ani de la data faptei, analizând în detaliu criteriile rezultate din cauza A și B contra Norvegiei. Totuși, curtea de apel a reținut că procedura contravențională și cea penală nu au urmărit scopuri complementare, ci au avut același scop, de sancționare a inculpatei pentru lovirea colegei, iar judecătoria a omis să verifice descrierea faptei din cuprinsul procesului-verbal de sancționare contravențională, unde nu se menționase nimic despre scandalul public, deși temeiul sancțiunii viza tocmai producerea unui scandal în loc public.

2.2.2. În materie de contravenții și infracțiuni silvice

Practica națională nu este unitară și omogenă, fiind pronunțată o paletă largă de soluții, unele bazate pe jurisprudența europeană, altele bazate doar pe dreptul intern. Cele mai multe probleme apar în situația în care se încheie procese-verbale contravenționale pentru fiecare act material în parte, urmate de trimiterea în judecată pentru aceleași acte materiale, deciziile instanțelor fiind fie de încetare a procesului penal, fie de condamnare. Problema cumulului dintre răspunderea contravențională și cea penală în materia tăierii ilegale și a furtului de arbori face în continuare subiectul dezbaterilor, inclusiv în cadrul întâlnirilor de unificare a practicii, organizate de Institutul Național al Magistraturii.

În cadrul întâlnirii din 18 mai 2018²⁴ s-a susținut că răspunderea contravențională înlătură posibilitatea antrenării răspunderii penale, fiind analizate criteriile privind identitatea faptei din cauzele *Tsonyo Tsonev contra Bulgariei* și *Sergey Zolotukhin contra Rusiei*, însă nu s-a avut în vedere cauza *A și B contra Norvegiei*, respectiv posibilitatea cumulului celor două răspunderi în caz de compatibilitate a procedurilor, legătura materială și temporală dintre cele două proceduri, sistemul integrat de sancțiuni, complementaritatea scopurilor urmărite de cele două proceduri, preluarea probelor, proporționalitatea sancțiunilor, aspecte care ar putea justifica în unele situații ambele tipuri de sancțiuni. Nici la întâlnirile următoare, din mai 2019²⁵ și din martie 2020²⁶, când a fost reluată discuția, nu s-a observat revirimentul Curții Europene a Drepturilor Omului, ci s-a exprimat doar o îngrijorare privind o posibilă problemă de reglementare dacă s-ar accepta cumulul celor două răspunderi, cumul care ar putea exista, întrucât faptele din cele două proceduri nu sunt identice.

²³ Curtea de Apel Timișoara, decizia penală nr. 1005/2020 din 14.10.2020, la <http://rolii.ro/hotarari/5fa60adee490090c21000033>.

²⁴ http://inm-lex.ro/fisiere/d_2441/Minuta%20intalnire%20drept%20penal%20procurori%2018%20mai%202018.pdf, pagina 39, accesat la 29.10.2020.

²⁵ http://inm-lex.ro/fisiere/d_2441/Minuta%20intalnire%20presedinti%20sectii%20penale%2016%2017%20mai%202019.pdf, pagina 25, accesat la 29.10.2020.

²⁶ <http://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2020/04/Minuta-intalnire-procurori-sefi-sectie-Bucuresti-9-10-martie-2020.pdf>, pagina 14, accesat la 29.10.2020.

Într-o situație²⁷ în care inculpații au fost trimiși în judecată pentru infracțiuni silvice, deși fuseseră sancționați contravențional prin șase procese-verbale pentru aceleași fapte, încadrate ca și contravenții silvice, judecătoria a dispus încetarea procesului penal fără a mai proceda la judecarea pe fond a cauzei, apreciind că principiul *non bis in idem* se opune unei noi proceduri penale. În apel, instanța a decis că principiul *non bis in idem* nu împiedică o judecată penală și o eventuală condamnare a inculpatului, chiar dacă acesta a fost sancționat contravențional cu 3 ani în urmă pentru aceleași fapte deduse judecării, atât timp cât inculpatul nu a achitat amenzile aplicate, cu condiția ca instanța, în baza art. 52 Cod procedură penală, să anuleze acele procese-verbale de contravenție, pentru a nu exista o dublă pedeapsă. Această soluție ignoră jurisprudența europeană constantă privind identitatea faptelor, însă se apropie de echitatea care poate fi stabilită potrivit teoriei legăturii materiale și temporale, fiind nevoie, printre altele, ca inculpatului, prin cumulul celor două răspunderi, să nu i se cauzeze o situație vădit disproporționată față de gravitatea faptelor. Astfel, în concret, ținând seama de numărul actelor materiale, de frecvența acestora și de cantitatea de lemn tăiată și furată, se poate ajunge chiar și la condamnarea penală, fără ca principiul *non bis in idem* să fie încălcat și fără a fi nevoie de anularea proceselor-verbale contravenționale.

În altă cauză²⁸, judecătoria a dispus condamnarea inculpatului recidivist la pedeapsa de 2 ani închisoare pentru săvârșirea unei infracțiuni continuate de furt de arbori – 21 de acte materiale în perioada mai 2014 - mai 2016, deși inculpatul fusese sancționat contravențional pentru fiecare act material în parte. În apel, Curtea a aplicat principiul *non bis in idem*, astfel cum reiese din hotărârile Tsonyo Tsonev versus Bulgaria și Fischer versus Austria și a dispus încetarea procesului penal, reținând în plus faptul că potrivit dispozițiilor din dreptul intern, agentul constatator poate verifica la momentul constatării abaterii la regimul silvic dacă autorul figurează în baza de date cu alte contravenții și poate sesiza organele de urmărire penală dacă prejudiciul creat depășește pragul legal. Totuși, posibilitatea agentului constatator de a interoga bazele de date nu ar trebui să constituie un obstacol absolut în angajarea răspunderii penale, criteriile care trebuie analizate fiind mai multe, printre care și proporționalitatea sancțiunilor aplicate.

O astfel de analiză a proporționalității sancțiunii a fost efectuată de Curtea de Apel Bacău²⁹, care a apreciat că două amenzi contravenționale de câte 2.000 de lei, aplicate pentru două acte materiale de furt de arbori, sunt suficiente pentru a sancționa conduita inculpatului.

²⁷ Curtea de Apel Cluj, decizia penală nr. 886/2020 din 04.08.2020, la <http://www.rolii.ro/hotarari/5f349b3fe49009d01f000038>.

²⁸ Curtea de Apel Cluj, decizia penală nr. 1464/2018 din 10.12.2018 <http://www.rolii.ro/hotarari/5c2ec63ce490090821000038>.

²⁹ Curtea de Apel Bacău, decizia penală nr. 1124/2019 din 05.11.2019, la <http://rolii.ro/hotarari/5dd5fb3ee490097c0e00002e>.

2.2.3. În materie vamală

Instanțele de fond și de apel au apreciat diferit cu privire la identitatea faptelor, iar într-o cauză au aplicat principiul legăturii materiale și temporale.

Într-o speță³⁰, inculpatul a fost condamnat la pedeapsa de 3 ani închisoare pentru săvârșirea infracțiunii de contrabandă prevăzută de art. 270 alin.3 din Legea nr.86/2006, constând în deținerea asupra sa și transportul a cinci cartușe de țigarete, respectiv deținerea cu altă ocazie, la domiciliul său, a două cartușe de țigarete și la domiciliul unei martore, a șaiszeci și două de cartușe de țigarete, cunoscând că provin din contrabandă, pe care le achiziționase în vederea revânzării la un preț mai mare. Deși inculpatul a invocat faptul că a fost deja sancționat contravențional, cu avertisment, respectiv cu amendă de 500 de lei, pentru aceleași fapte, judecătoria a redat textele de lege care prevăd contravenția, respectiv infracțiunea, și a constatat că nu există identitate de fapte. Curtea de apel a pronunțat încetarea procesului penal după ce a reținut caracterul penal al ambelor proceduri și identitatea de fapte și a aplicat regulile desprinse din cauzele CEDO Tomasovic contra Croației, privind deținerea de narcotice, Tsonyo Tsonev contra Bulgariei, privind lovirea unei persoane și Ruotsalainen contra Finlandei, privind fraudă fiscală.

În altă cauză³¹ a fost analizată identitatea de fapte prin raportare doar la textele legale, fără a se ține seama de jurisprudența Curții, care impunea verificarea aspectelor de fapt. Inculpații au fost condamnați la pedepse cu închisoarea cu suspendarea sub supraveghere, pentru infracțiunea de contrabandă asimilată, constând în aceea că au deținut și transportat cu autoturismul propriu cantitatea de 6.150 de pachete de țigarete, din care au vândut unei persoane 2.150 de pachete, deși fuseseră sancționați contravențional pentru că au transportat produse accizabile fără a deține documentele însoțitoare corespunzătoare. Curtea de apel a reținut lipsa identității de fapte, însă argumentele au vizat scopul procedurilor și obiectul juridic protejat prin fiecare incriminare, contravențională și penală, astfel că analiza a mers intuitiv în direcția complementarității celor două proceduri și a legăturii lor materiale, a sistemului integrat de sancțiuni, fără să se fi evocat în mod expres teoria din cauza A și B contra Norvegiei. Totuși, cumulul de sancțiuni nu pare să fi produs inculpaților o sarcină excesivă, față de gravitatea concretă a faptei.

O analiză completă a criteriului legăturii materiale și temporale a procedurilor a fost realizată de Judecătoria Buftea³², care a condamnat două persoane la pedeapsa închisorii cu suspendarea sub supraveghere, pentru introducerea pe teritoriul național a 150 de telefoane mobile și 15 tablete, fără a le

³⁰ Curtea de Apel Cluj, decizia penală nr. 1595/2016 din 21.12.2016, la <http://www.rolii.ro/hotarari/589b6e1be490095c2f002237>.

³¹ Curtea de Apel Cluj, decizia penală nr. 481/2017 din 27.03.2017, la <http://www.rolii.ro/hotarari/590b0be4e490094886000097>.

³² Judecătoria Buftea, sentința penală nr. 13/2018, din 23.01.2018, la <http://rolii.ro/hotarari/5ab5c575e49009f024000029>, rămasă definitivă prin decizia penală nr. 699 din 08.05.2018 a Curții de Apel București.

declara organelor de la vamă, deși fusese anterior aplicată amenda contravențională de 3.000 de lei pentru omisiunea declarării bunurilor la vamă.

3. Aplicarea principiului *non bis in idem* în ipoteza redeschiderii urmăririi penale

În cauza *Mihalache contra României*³³, Curtea a lărgit considerabil noțiunea de „achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă”, incluzând nu doar soluțiile pronunțate de instanțele judecătorești sau de autoritățile administrative, ci și soluțiile procurorului care sting în mod definitiv acțiunea penală și care conțin examinarea fondului cauzei și analiza probelor administrate. Se presupune în mod rezonabil că o soluție a procurorului care stabilește o sancțiune întrunește această cerință, a examinării fondului cauzei. Caracterul definitiv al soluției este apreciat în funcție de mai multe criterii: epuizarea căilor ordinare de atac prevăzute de legislația națională, previzibilitatea aplicării dispozițiilor referitoare la un eventual cumul de proceduri, căile de atac trebuie să fie clar delimitate în timp și bine definite, pentru a putea fi folosite de orice persoană interesată și pentru a se respecta principiul securității juridice³⁴.

În această cauză, procurorul a dispus scoaterea de sub urmărire penală și aplicarea unei amenzi administrative de 1.000 de lei, întrucât fapta de refuz de recoltare de probe biologice nu prezenta pericolul social al unei infracțiuni, iar după 5 luni, parchetul superior a dispus infirmarea acestei ordonanțe și reluarea urmăririi penale, cu consecința trimiterii în judecată a reclamantului, care a fost condamnat la pedeapsa de 1 an închisoare cu suspendarea condiționată a executării pedepsei. Curtea a constatat că legea nu limita în timp posibilitatea procurorului de a exercita controlul ierarhic, astfel că această procedură, considerată „cale de atac”, nu era suficient de previzibilă și nu a fost considerată ordinară. S-a mai apreciat că redeschiderea urmăririi penale nu respecta nici cerințele prevăzute de paragraful al doilea al art. 4 din Protocolul 7, întrucât nu era justificată de apariția unor fapte noi sau de descoperirea unui viciu fundamental în procedura precedentă.

În jurisprudența națională au fost numeroase situații în care ordonanța de scoatere de sub urmărirea penală și de aplicare a unei sancțiuni administrative, în baza fostului art. 18¹ Cod procedură penală, a fost infirmată de procurorul ierarhic superior la diferite intervale de timp, iar instanțele au dispus fie aceeași soluție, de aplicare a unei sancțiuni administrative³⁵, fie condamnarea la pedeapsa închisorii cu suspendarea condiționată a executării³⁶.

După intrarea în vigoare a Noului Cod de procedură penală, în 2014, soluționarea cererilor de redeschidere a procesului penal a devenit o adevărată

³³ *Mihalache contra României*, cererea nr. 54012/10, din 08 iulie 2019.

³⁴ *Idem*, pct.115.

³⁵ Curtea de Apel Iași, decizia penală nr. 1090/2012 din 19.10.2012, la <http://rolii.ro/hotarari/58964bcde4900918100000e3>.

³⁶ Judecătoria Roman, sentința penală nr. 181/2014 din 16.05.2014, la <http://rolii.ro/hotarari/58a16bece49009b8460007ac>.

provocare pentru instanțele naționale, care sunt ținute nu doar de aplicarea dreptului intern, ci și de principiile rezultate din jurisprudența europeană. În acest sens, previzibilitatea procedurii, oportunitatea redeschiderii procesului penal, lipsa termenului în care se poate dispune revocarea ordonanței de renunțare la urmărirea penală pentru neîndeplinirea obligației de a presta muncă neremunerată în folosul comunității, cu consecința redeschiderii urmăririi penale, este deja în analiza Curții Constituționale³⁷.

4. Concluzii

Echilibrul dintre protejarea drepturilor individuale și nevoia prevenirii și combaterii criminalității marchează atât jurisprudența CEDO și CJUE, cât și a instanțelor naționale în materia definirii și aplicării principiului *non bis in idem*. Dreptul de a nu fi supus urmăririi, judecării sau condamnării pentru aceeași faptă pentru care s-a pronunțat anterior o hotărâre penală trebuie să cunoască o aplicare efectivă, concretă, predictibilă și coerentă.

Stabilirea incidenței principiului *non bis in idem* în cauze concrete nu se face pe șablon, automatizat, robotizat, în grabă, ci impune o analiză fină și aprofundată a condițiilor de aplicare, a tuturor intereselor din cauză, a mizei cauzei, astfel încât să se identifice soluția care răspunde finalității dreptului penal, respectiv restabilirea ordinii sociale și respectarea proporționalității sancțiunilor. Sarcina autorităților naționale nu este una ușoară, volumul de activitate este ridicat, problemele juridice sunt din ce în ce mai complexe, cadrul legal este în permanentă schimbare, iar jurisprudența europeană cunoaște o continuă evoluție. Uneltele pe care trebuie să le folosim pentru a reuși sunt deschiderea către cunoaștere, formarea unor opinii personale și dialogul cu ceilalți profesioniști și participanți ai actului de justiție.

Prezentul studiu nu a putut desluși toate problemele ivite în aplicarea principiului *non bis in idem*, dar poate constitui o invitație pentru cercetări suplimentare și o încurajare pentru abordări multiple.

³⁷ Judecătoria Iași a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a art. 318 alin. (9) Cod procedură penală, pentru lipsa unui termen legal care conduce la afectarea principiului securității juridice.