



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 29 iunie 2023¹

Cauza C-107/23 PPU [Lin]ⁱ

**C. I.,
C. O.,
K. A.,
L. N.,
S. P.
împotriva
Statului român**

[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel Brașov (România)]

„Trimitere preliminară – Protecția intereselor financiare ale Uniunii – Fraudă în domeniul TVA-ului – Articolul 325 alineatul (1) TFUE – Convenția PIF – Directiva (UE) 2017/1371 – Obligația de a combate prin măsuri disuasive și efective fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii – Decizia 2006/928/CE – Mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției – Termen de prescripție în materie penală – Decizie prin care sunt declarate neconstituționale dispozițiile naționale privind întreruperea prescripției penale – Risc sistemic de impunitate – Protecția drepturilor fundamentale – Articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă – Principiul aplicării retroactive a legii penale mai favorabile (*lex mitior*) – Standard național de protecție a drepturilor fundamentale – Obligația judecătorilor naționali de a asigura efectul deplin al deciziilor Curții Constituționale – Răspunderea disciplinară a judecătorilor în cazul nerespectării acestor decizii – Posibilitatea de a lăsa neaplicate deciziile Curții Constituționale care nu sunt conforme cu dreptul Uniunii – Principiul supremației dreptului Uniunii”

1. Prin prezenta cerere de decizie preliminară, instanța de trimitere solicită Curții să interpreteze mai multe dispoziții ale dreptului Uniunii pentru a decide dacă admite sau respinge contestațiile în anulare introduse de persoane condamnate la pedepse cu închisoarea pentru săvârșirea unor fapte calificate drept evaziune fiscală și constituire a unui grup infracțional organizat.

¹ Limba originală: spaniola.

ⁱ — Numele prezentei cauze este un nume fictiv. El nu corespunde numelui real al niciuneia dintre părțile la procedură.

2. Litigiul privește compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unui regim național de prescripție a răspunderii penale care, în urma intervenției Curții Constituționale (România), nu prevede, pentru o anumită perioadă, posibilitatea de a întrerupe termenele de prescripție. Potrivit instanței de trimitere, acest regim ar putea conduce la impunitatea unui număr semnificativ de comportamente infracționale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.

3. Răspunsul la întrebările preliminare va impune Curții să își dezvolte jurisprudența, aflată încă într-un stadiu incipient, cu privire la principiul retroactivității legii penale mai favorabile (*lex mitior*), protejat de articolul 49 alineatul (1) ultima teză din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Convenția PIF²

4. Articolul 1 alineatul (1) din Convenția PIF prevede:

„În sensul prezentei convenții, constituie fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Comunităților Europene:

[...]

(b) în materie de venituri, orice acțiune sau omisiune intenționată cu privire la:

- folosirea sau prezentarea unor declarații sau documente false, inexacte sau incomplete, care au ca efect diminuarea ilegală a resurselor bugetului general al Comunităților Europene sau ale bugetelor gestionate de Comunitățile Europene sau în numele acestora;

[...]”

5. Articolul 2 din această convenție prevede:

„(1) Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că comportamentele menționate la articolul 1, precum și complicitatea, instigarea sau tentativa la comportamentele menționate la articolul 1 alineatul (1) se pedepsesc cu sancțiuni penale efective, proporționale și disuasive, inclusiv, cel puțin în cazurile de fraudă gravă, cu pedepse privative de libertate care pot duce la extrădare, înțelegându-se că trebuie considerată fraudă gravă oricare fraudă care implică o sumă minimă care urmează să fie stabilită de fiecare stat membru. Această sumă minimă nu poate fi stabilită la o sumă mai mare de 50 000 [de euro].

[...]”

² Convenție elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, semnată la Bruxelles la 26 iulie 1995 și anexată la Actul Consiliului din 26 iulie 1995 (JO 1995, C 316, p. 49, Ediție specială, 19/vol. 12, p. 50; denumită în continuare „Convenția PIF”).

2. *Decizia 2006/928/CE*³

6. Articolul 1 din Decizia 2006/928 prevede:

„În fiecare an, până la 31 martie cel târziu, iar în primul an la 31 martie 2007, România prezintă Comisiei un raport privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință enumerate în anexă.

[...]”

7. Anexa la această decizie are următorul cuprins:

„Obiectivele de referință pe care România trebuie să le atingă, prevăzute la articolul 1:

1. Garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și administrativă.
2. Înființarea, conform celor prevăzute, a unei agenții pentru integritate cu responsabilități în domeniul verificării patrimoniului, al incompatibilităților și al conflictelor de interese potențiale, precum și cu capacitatea de a adopta decizii obligatorii care să poată duce la aplicarea unor sancțiuni disuasive.
3. Continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesionale și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt.
4. Adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale.”

3. *Directiva (UE) 2017/1371*⁴

8. Articolul 2 alineatul (2) din Directiva 2017/1371 prevede:

„În ceea ce privește veniturile obținute din propriile resurse de TVA, prezenta directivă se aplică doar în cazurile de infracțiuni grave împotriva sistemului comun privind [taxa pe valoarea adăugată (denumită în continuare „TVA”)]. În sensul prezentei directive, infracțiunile împotriva sistemului comun privind TVA sunt considerate a fi de natură gravă în cazul în care acțiunile sau inacțiunile intenționate definite la articolul 3 alineatul (2) litera (d) sunt legate de teritoriul a două sau mai multe state membre ale Uniunii și implică un prejudiciu total de cel puțin 10 000 000 EUR.

9. Potrivit articolului 16 din această directivă:

„Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene din 26 iulie 1995, inclusiv Protocoalele la aceasta din 27 septembrie 1996, din 29 noiembrie 1996 și din

³ Decizia Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (JO 2006, L 354, p. 56, Ediție specială, 11/vol. 51, p. 55).

⁴ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (JO 2017, L 198, p. 29; denumită în continuare „Directiva PIF”).

19 iunie 1997, este înlocuită de prezenta directivă în ceea ce privește statele membre care au obligații în temeiul acesteia, începând cu 6 iulie 2019.

În ceea ce privește statele membre care au obligații în temeiul prezentei directive, trimiterile la convenție se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă.”

10. Articolul 17 alineatul (1) din aceeași directivă prevede:

„Statele membre adoptă și publică până la 6 iulie 2019 actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul acestor măsuri. Statele membre aplică aceste măsuri începând cu 6 iulie 2019.

[...]”

B. Dreptul român

1. Constituția României

11. Articolul 15 alineatul (2) din Constituția României prevede că „[l]egea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile”.

12. Articolul 147 din constituția menționată prevede:

„(1) 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.

[...]

(4) Deciziile Curții Constituționale se publică în *Monitorul Oficial al României*. De la data publicării, deciziile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor.”

2. Dreptul penal

a) Codul penal din 1969, astfel cum a fost modificat în 1996⁵

13. Potrivit articolului 123 alineatul 1 din acest cod, „[c]ursul termenului prescripției [...] se întrerupe prin îndeplinirea oricărui act care, potrivit legii, trebuie comunicat învinuitului sau inculpatului în desfășurarea procesului penal”.

⁵ Codul penal din 21 iulie 1968, republicat (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 65 din 16 aprilie 1997). Acest Cod penal este rezultatul modificării și completării prin Legea nr. 140/1996 pentru modificarea și completarea Codului penal (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 289 din 14 noiembrie 1996) și a rămas în vigoare până la 1 februarie 2014 (denumit în continuare „Codul penal din 1969”).

b) Codul penal din 2009⁶

14. Articolul 5 alineatul (1) din Codul penal din 2009 prevede că, „[î]n cazul în care de la săvârșirea infracțiunii până la judecarea definitivă a cauzei au intervenit una sau mai multe legi penale, se aplică legea mai favorabilă”.

15. Potrivit articolului 5 alineatul (2) din acest cod, alineatul precedent se aplică și actelor normative sau prevederilor acestora declarate neconstituționale care au cuprins dispoziții penale mai favorabile.

16. Conform articolului 6 alineatul (1) din același cod, „[c]ând după rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare și până la executarea completă a pedepsei închisorii sau amenzii a intervenit o lege care prevede o pedeapsă mai ușoară, sancțiunea aplicată, dacă depășește maximul special prevăzut de legea nouă pentru infracțiunea săvârșită, se reduce la acest maxim”.

17. Articolul 154 alineatul (1) din Codul penal din 2009 prevede:

„Termenele de prescripție a răspunderii penale sunt:

- a) [cincisprezece] ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa detențiunii pe viață sau pedeapsa închisorii mai mare de [douăzeci] de ani;
- b) [zece] ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de [zece] ani, dar care nu depășește [douăzeci] de ani;
- c) [opt] ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de [cinci] ani, dar care nu depășește [zece] ani;
- d) [cinci] ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii mai mare de un an, dar care nu depășește [cinci] ani;
- e) [trei] ani, când legea prevede pentru infracțiunea săvârșită pedeapsa închisorii care nu depășește un an sau amenda.”

18. Articolul 155 din codul menționat prevedea:

„(1) Cursul termenului prescripției răspunderii penale se întrerupe prin îndeplinirea oricărui act de procedură în cauză.

(2) După fiecare întrerupere începe să curgă un nou termen de prescripție.

[...]”

⁶ Legea nr. 286 din 17 iulie 2009 privind Codul penal (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 510 din 24 iulie 2009) (denumită în continuare „Codul penal din 2009”). Acest cod a intrat în vigoare la 1 februarie 2014.

19. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71 din 30 mai 2022⁷ a modificat articolul 155 din Codul penal din 2009. Alineatul (1) al acestui articol are, de atunci, următorul cuprins: „[c]ursul termenului prescripției răspunderii penale se întrerupe prin îndeplinirea oricărui act de procedură în cauză care, potrivit legii, trebuie comunicat suspectului sau inculpatului”.

*c) Codul de procedură penală*⁸

20. Articolul 426 litera b) permite introducerea unei contestații în anulare împotriva hotărârilor penale definitive atunci când inculpatul a fost condamnat, deși existau probe cu privire la o cauză de încetare a procesului penal.

d) Decizia nr. 297/2018 a Curții Constituționale

21. Prin Decizia nr. 297/2018 din 26 aprilie 2018, publicată la 25 iunie 2018, Curtea Constituțională, admitând o excepție de neconstituționalitate, a decis că întreruperea cursului termenului prescripției răspunderii penale prin îndeplinirea oricărui act de procedură în cauză, astfel cum era prevăzută la articolul 155 alineatul (1) din Codul penal din 2009, era neconstituțională.

22. Potrivit Curții Constituționale, această dispoziție din Codul penal din 2009 era lipsită de previzibilitate și contrară principiului legalității incriminării, întrucât sintagma „oricărui act de procedură” din cuprinsul acesteia are în vedere și acte ce nu sunt comunicate suspectului sau inculpatului. Această împrejurare îl împiedica să ia cunoștință de faptul că termenul de prescripție fusese întrerupt și că începuse să curgă un nou termen de prescripție a răspunderii sale penale⁹.

23. Legiuitorul român nu a intervenit pentru a pune de acord articolul 155 alineatul (1) din Codul penal din 2009 cu decizia Curții Constituționale și s-a creat o jurisprudență neunitară la nivelul instanțelor de drept comun privind întreruperea termenelor de prescripție a răspunderii penale¹⁰.

e) Decizia Curții Constituționale nr. 358/2022

24. Prin Decizia nr. 358/2022 din 26 mai 2022, publicată la 9 iunie 2022, Curtea Constituțională, admitând o nouă excepție de neconstituționalitate, a decis că articolul 155 alineatul (1) din Codul penal din 2009 era neconstituțional.

⁷ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71 din 30 mai 2022 pentru modificarea articolului 155 alineatul (1) din Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 531 din 30 mai 2022, denumită în continuare „Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2022”).

⁸ Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 486 din 15 iulie 2010).

⁹ În schimb, Curtea Constituțională a considerat că soluția legislativă anterioară (articolul 123 alineatul 1 din Codul penal din 1969) îndeplinea condițiile de previzibilitate impuse de Constituție, întrucât prevedea întreruperea cursului termenului de prescripție a răspunderii penale doar prin îndeplinirea unui act care, potrivit legii, trebuia comunicat inculpatului.

¹⁰ Potrivit deciziei de trimitere, Înalta Curte de Casație și Justiție (România) a declarat inadmisibile atât sesizările pentru interpretarea articolului 155 alineatul (1) din Codul penal din 2009 ca urmare a Deciziei Curții Constituționale nr. 297/2018, cât și un recurs în interesul legii introdus pentru interpretarea acestei dispoziții. Acest lucru reiese din Deciziile nr. 5 din 21 martie 2019 și, respectiv, nr. 25 din 11 noiembrie 2019 ale acesteia.

25. Curtea Constituțională a arătat următoarele:

- legiuitorul nu a intervenit, conform articolului 147 alineatul (1) din Constituție, în sensul punerii de acord cu Constituția a prevederilor declarate ca fiind neconstituționale prin Decizia nr. 297/2018 și al reglementării cazurilor în care poate interveni întreruperea termenului de prescripție a răspunderii penale;
- în lipsa unei astfel de intervenții legislative, autoritățile judiciare nu puteau să identifice ele însele cazurile de întrerupere a cursului prescripției răspunderii. S-a ajuns la o lipsă de claritate și de previzibilitate în aplicarea articolului 155 alineatul (1) din Codul penal din 2009, care a condus la o practică judiciară neunitară. Cadrul normativ în vigoare nu oferea elementele legislative necesare aplicării previzibile a articolului 155 alineatul (1) din Codul penal menționat în urma Deciziei nr. 297/2018;
- în consecință, dreptul pozitiv român nu a prevăzut niciun caz de întrerupere a termenului de prescripție a răspunderii penale începând de la data publicării Deciziei nr. 297/2018 și până la intrarea în vigoare a unui act normativ al legiuitorului care să reglementeze în mod expres cazurile de întrerupere a acestui termen¹¹.

f) *Decizia nr. 67/2022 a Înaltei Curți de Casație și Justiție*

26. Prin Decizia nr. 67/2022 din 25 octombrie 2022, publicată la 28 noiembrie 2022, Înalta Curte de Casație și Justiție, sesizată în vederea soluționării unui recurs în interesul legii, după cum îl califică instanța de trimitere¹², a decis următoarele:

- normele referitoare la întreruperea cursului prescripției sunt norme de drept penal material (substanțial). Din perspectiva aplicării lor în timp, acestea sunt supuse principiului activității legii penale prevăzut de articolul 3 din Codul penal din 2009, cu excepția dispozițiilor mai favorabile, potrivit principiului *mitior lex* prevăzut de articolul 15 alineatul (2) din Constituția României și de articolul 5 din Codul penal menționat;
- între 25 iunie 2018 (data publicării Deciziei nr. 297/2018, lămurită prin Decizia nr. 358/2022) și 30 mai 2022, articolul 155 alineatul (1) din Codul penal din 2009 nu a cuprins vreun caz de întrerupere a cursului termenului de prescripție;
- instanța care soluționează contestația în anulare, întemeiată pe efectele Deciziilor nr. 297/2018 și nr. 358/2022 ale Curții Constituționale, nu poate reanaliza prescripția răspunderii penale în cazul în care instanța de apel a dezbătut și a analizat incidența acestei cauze de încetare a procesului penal în cursul procesului anterior Deciziei nr. 358/2022.

¹¹ Acest act normativ a fost adoptat la câteva zile după publicarea Deciziei nr. 358/2022 a Curții Constituționale (a se vedea punctul 19 din prezentele concluzii).

¹² Lectura acestei decizii pare să indice că este vorba mai degrabă de o sesizare în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

3. Legislația privind regimul disciplinar al judecătorilor

27. Articolul 99 litera ș) din Legea nr. 303/2004¹³ califica drept abatere disciplinară nerespectarea deciziilor Curții Constituționale ori a deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea recursurilor în interesul legii.

28. Articolul 271 litera s) din Legea nr. 303/2022¹⁴ prevede că „[c]onstituie abateri disciplinare [...] exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență”.

29. Potrivit articolului 272 din Legea nr. 303/2022:

„(1) Există rea-credință atunci când judecătorul sau procurorul încalcă cu știință normele de drept material ori procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane.

(2) Există gravă neglijență atunci când judecătorul sau procurorul nesocotește din culpă, în mod grav, neîndoielnic și nescuzabil, normele de drept material ori procesual.

[...]”

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

30. Prin decizia penală nr. 285/AP din 30 iunie 2020¹⁵, Curtea de Apel Brașov (România) a condamnat definitiv mai multe persoane (C. O., C. I., L. N., K. A. și S. P.) pentru săvârșirea în calitate de autori a infracțiunilor de evaziune fiscală și de constituire a unui grup infracțional organizat.

31. În ceea ce privește infracțiunea de evaziune fiscală, instanța de condamnare a reținut că, în cursul anului 2010, condamnații omiseseră, în tot sau în parte, evidențierea în actele contabile a operațiunilor comerciale efectuate și a veniturilor realizate din vânzarea, către beneficiari interni, de motorină achiziționată în regim suspensiv de plată a accizei. Prin aceasta a fost prejudiciat bugetul de stat atât în ceea ce privește TVA-ul, cât și în ceea ce privește accizele la motorină.

32. Condamnările pronunțate cuprindeau pedepse privative de libertate, precum și obligarea la plata prejudiciului fiscal în cuantum total de 13 964 482 RON (aproximativ 3 240 000 de euro), care includea și sume reprezentând TVA.

33. Două dintre persoanele condamnate (K. A. și S. P.) se află în prezent în detenție în executarea deciziei penale din 30 iunie 2020.

34. Persoanele condamnate au formulat la instanța de trimitere o contestație în anulare [articolul 426 litera b) din Codul de procedură penală] împotriva deciziei penale din 30 iunie 2020.

¹³ Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (republicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 826 din 13 septembrie 2005)

¹⁴ Legea nr. 303/2022 din 15 noiembrie 2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor (publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 1102 din 16 noiembrie 2022).

¹⁵ Decizia penală din 30 iunie 2020 a confirmat sentința penală nr. 38/S pronunțată la 13 martie 2018 de Tribunalul Brașov (România).

35. În cadrul contestației în anulare, acestea solicită desființarea deciziei penale menționate pentru motivul că au fost condamnate în pofida faptului că intervenise prescripția răspunderii penale. Ele invocă, în această privință, Deciziile nr. 297/2018 și nr. 358/2022 ale Curții Constituționale.

36. Potrivit contestatorilor:

- ar trebui să li se aplice principiul legii penale mai favorabile. Pentru infracțiunile pentru care au fost condamnați, legea mai favorabilă a stabilit un termen de prescripție a răspunderii penale mai scurt, care expirase înainte de soluționarea definitivă a cauzei. Prescripția răspunderii penale a devenit evidentă după decizia penală definitivă, ca urmare a Deciziei nr. 358/2022 prin care articolul 155 alineatul (1) din Codul penal din 2009 a fost declarat neconstituțional și s-a stabilit că, în perioada ulterioară publicării Deciziei nr. 297/2018, legislația penală internă nu conținea cazuri de întrerupere a prescripției răspunderii penale;
- inexistența unor cazuri de întrerupere a prescripției răspunderii penale în perioada dintre cele două decizii ale Curții Constituționale, constatată prin Decizia nr. 358/2022, constituie în sine o lege penală mai favorabilă. Aceasta trebuie să se aplice în favoarea inculpaților care ar fi săvârșit infracțiuni care nu au fost judecate definitiv până la momentul publicării Deciziei nr. 297/2018. În aceste condiții, dacă nu ar fi fost luate în considerare cauzele de întrerupere, termenul de prescripție de 10 ani prevăzut la articolul 154 alineatul (1) litera (b) din Codul penal din 2009 s-ar fi împlinit înainte ca decizia penală de condamnare să rămână definitivă.

37. În cadrul contestației în anulare, Ministerul Public – Direcția Națională Anticorupție (România) (denumit în continuare „DNA”) a solicitat sesizarea Curții cu o trimitere preliminară pentru ca aceasta să stabilească dacă articolul 325 TFUE, Decizia 2006/928 și articolul 49 din cartă trebuie interpretate în sensul că permit ca jurisprudența constituțională rezultată din Decizia nr. 358/2022 să fie lăsată neaplicată. În opinia sa, punerea în aplicare a acestei decizii ar implica un risc sistemic de impunitate în cauze în care se aplică dreptul Uniunii.

38. În schimb, contestatorii au arătat că în cauză nu sunt aplicabile dispoziții de drept al Uniunii și, pentru acest motiv, cererea de decizie preliminară este inadmisibilă. În plus, aceștia adaugă că principiul aplicării legii penale mai favorabile are rang constituțional și se aplică cu prioritate față de eventualele norme de drept al Uniunii.

39. Instanța de trimitere arată că, în ipoteza în care ar admite pretențiile contestatorilor, ar trebui să desființeze hotărârea definitivă de condamnare și să dispună încetarea procesului penal, ceea ce ar face imposibilă continuarea executării de către aceștia a condamnării lor. În aceste condiții, instanța menționată expune în esență mai multe motive pentru a înlătura în speță aplicarea principiului legii penale mai favorabile, garantat de Constituția României, a cărui aplicare ar fi contrară dreptului Uniunii.

40. În acest context, Curtea de Apel Brașov adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) 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/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, 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/CE a Comisiei, prin raportare la articolul 49 [alineatul (1)] teza finală din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, 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 de 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?

- 2) 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/CE a Comisiei sub aspectul angajamentului de asigurare a caracterului eficient al sistemului judiciar român, prin raportare la articolul 49 [alineatul (1)] teza finală din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene consacrand principiul legii penale mai favorabile, trebuie interpretate, cu privire la sistemul judiciar intern în ansamblul său, 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 de 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?
- 3) În caz afirmativ și numai dacă nu se poate da o interpretare conformă cu dreptul Uniunii Europene, principiul supremației dreptului Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări sau unei practici naționale potrivit căreia instanțele naționale de drept comun sunt ținute de deciziile curții constituționale naționale și de deciziile obligatorii ale instanței supreme naționale și nu pot, din acest motiv și cu riscul săvârșirii unei abateri disciplinare, să lase neaplicată din oficiu jurisprudența rezultată din deciziile menționate, chiar dacă ele consideră, în lumina unei hotărâri a Curții, că această jurisprudență este

contrară, în principal, articolului 2 TUE, articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și articolului 4 [alineatul (3)] TUE, coroborate cu articolul 325 alineatul (1) TFUE, toate cu aplicarea Deciziei 2006/928/CE a Comisiei, prin raportare la articolul 49 [alineatul (1)] teza finală din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum în situația din litigiul principal?”

III. Procedura în fața Curții

41. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la Curte la 22 februarie 2023, fiind însoțită de o cerere de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate.

42. După ce a primit din partea instanței de trimitere confirmarea faptului că doi dintre contestatorii din litigiul principal se aflau în detenție în executarea deciziei penale din 30 iunie 2020 și că ar urma să fie puși în libertate în cazul în care contestațiile în anulare formulate împotriva condamnărilor lor ar fi admise, Curtea a decis ca cererea de decizie preliminară să fie judecată potrivit procedurii de urgență.

43. La 24 martie 2023, instanța de trimitere a transmis Curții un addendum la cererea sa de decizie preliminară, care a fost notificat persoanelor interesate pentru ca acestea să îl ia în considerare în observațiile lor.

44. Au prezentat observații scrise patru dintre contestatorii din litigiul principal (C. O., C. I., L. N. și S. P.), precum și guvernul român și Comisia Europeană.

45. Guvernul român și Comisia au participat la ședința care a avut loc la 10 mai 2023.

IV. Apreciere

A. *Admisibilitate*

46. Nu avem îndoieli cu privire la admisibilitatea celor trei întrebări preliminare adresate, dar avem îndoieli în ceea ce privește admisibilitatea addendumului transmis de instanța de trimitere la 24 martie 2023.

47. În acest addendum, instanța de trimitere solicită Curții ca, în ipoteza unui răspuns afirmativ la întrebările sale, să includă un raționament care să evite ca principiul nediscriminării conținut în Constituția României să facă acest răspuns inoperant¹⁶.

¹⁶ În opinia sa, jurisprudența Curții Constituționale a condus la lipsirea de efect a numeroase condamnări la pedepse privative de libertate, dată fiind inexistența unor cazuri de întrerupere a prescripției răspunderii penale. Ar rezulta de aici o situație discriminatorie în privința contestatorilor din acest litigiu, pe de o parte, și a persoanelor condamnate care nu beneficiază de principiul *lex mitior*, pe de altă parte.

48. Addendumul conține, în realitate, o trimitere preliminară deghizată, nouă și suplimentară, care, astfel cum au arătat C. I., C. O. și guvernul român, are caracter ipotetic¹⁷, nefiind necesară pentru soluționarea litigiului principal. Îndoelile care stau la baza acestuia se referă la hotărârile care au fost deja anulate de instanțele române în conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale. În litigiul principal, contestatorii nu se află într-o asemenea situație.

B. Cu privire la prima și la a doua întrebare preliminară

49. Prin intermediul primelor două întrebări preliminare, la care se poate răspunde împreună, instanța de trimitere urmărește să afle în esență dacă, în prezența unor împrejurări de fapt și de drept precum cele pe care le descrie, articolul 325 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 2 din Convenția PIF, cu Decizia 2006/928 și cu articolul 49 din cartă se opune normelor și jurisprudenței naționale privind întreruperea termenelor de prescripție a răspunderii penale.

50. Premisa celor două întrebări este că prin aplicarea normelor interne în sensul jurisprudenței Curții Constituționale se creează un risc de impunitate a faptelor care constituie infracțiuni grave de fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii. În această privință, considerațiile instanței de trimitere conțin citate, printre altele, din Hotărârile Curții Åkerberg Fransson¹⁸, Taricco și alții¹⁹, M.A.S. și M.B.²⁰ și Euro Box Promotion și alții²¹.

1. Dispoziții aplicabile ale dreptului Uniunii

51. Mai întâi, trebuie înlăturată aplicarea în prezenta cauză a Directivei PIF, al cărei articol 12 stabilește norme comune privind termenele de prescripție a răspunderii penale pentru infracțiunile de fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, întrucât:

- aceste norme comune vizează (articolul 17) infracțiunile săvârșite după 6 iulie 2019. Faptele sancționate în acest litigiu datează din 2010;
- Directiva PIF vizează [articolul 2 alineatul (2)] infracțiunile grave împotriva sistemului comun privind TVA-ul legate de teritoriul a două sau mai multe state membre și care implică un prejudiciu total de cel puțin 10 000 000 de euro. Cuantumul prejudiciilor produse prin infracțiunile vizate în prezenta cauză este inferior.

¹⁷ Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei cereri formulate de o instanță națională este posibil dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, *atunci când problema este de natură ipotetică* (sublinierea noastră) ori când nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [Hotărârea din 22 februarie 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd și alții (C-160/20, EU:C:2022:101, punctul 82)].

¹⁸ Hotărârea din 26 februarie 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, denumită în continuare „Hotărârea Åkerberg Fransson”).

¹⁹ Hotărârea din 8 septembrie 2015 (C-105/14, EU:C:2015:555, denumită în continuare „Hotărârea Taricco”).

²⁰ Hotărârea din 5 decembrie 2017 (C-42/17, EU:C:2017:936, denumită în continuare „Hotărârea M.A.S. și M.B.”).

²¹ Hotărârea din 21 decembrie 2021 (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, denumită în continuare „Hotărârea Euro Box Promotion”).

52. În ceea ce privește Directiva 2006/112/CE²², coroborată cu articolul 4 alineatul (3) TUE, aceasta impune, desigur, statelor membre să combată fraudele în materie de TVA²³, însă nu conține norme specifice aplicabile unei situații precum cea din litigiul de principal.

53. În ceea ce privește articolul 2 TUE, articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și articolul 4 alineatul (3) TUE, acestea vor putea fi luate în considerare în cadrul analizei compatibilității legilor și a jurisprudenței naționale cu articolul 325 alineatul (1) TFUE, normă de drept primar care consacră principiul protecției intereselor financiare ale Uniunii.

54. Același lucru este valabil și în ceea ce privește Convenția PIF, care aduce precizări principiului prevăzut la articolul 325 TFUE.

55. Pe lângă articolul 325 TFUE, și Decizia 2006/928 poate influența răspunsul²⁴. Deși infracțiunile sancționate în prezenta cauză se referă la fraude în materie de TVA, situația creată de jurisprudența Curții Constituționale privind termenele de prescripție a răspunderii penale are de asemenea un impact asupra infracțiunilor de corupție, în special la nivel înalt, astfel cum a arătat Comisia în Raportul său MCV 2022²⁵.

56. În lumina acestor precizări, vom analiza în considerațiile care urmează:

- dacă jurisprudența constituțională română privind întreruperea prescripției răspunderii penale încalcă articolul 325 TFUE și Decizia 2006/928;
- în cazul în care se constată o astfel de încălcare, dacă această jurisprudență poate beneficia de principiul *lex mitior* protejat de articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă;
- existența în dreptul român a unui standard mai ridicat de protecție a principiului *lex mitior*, la care se raportează jurisprudența menționată a Curții Constituționale.

2. Articolul 325 alineatul (1) TFUE și jurisprudența referitoare la protecția intereselor financiare ale Uniunii

57. Potrivit articolului 325 alineatul (1) TFUE, statele membre „combat fraudele și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri [...] care descurajează fraudele și oferă o protecție efectivă în statele membre [...]”²⁶.

²² Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO 2006, L 347, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, p. 7).

²³ Hotărârea Åkerberg Fransson, punctul 25, și Hotărârea Taricco, punctul 36. Mai precis, „din articolele 2 și 273 din Directiva [2006/112] coroborate cu articolul 4 alineatul (3) TUE rezultă că statele membre au obligația să adopte toate măsurile cu caracter legislativ și administrativ corespunzătoare pentru a asigura colectarea în integralitate a TVA-ului datorat pe teritoriul fiecăruia dintre ele și pentru a combate fraudele” (Hotărârea din 2 mai 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, punctul 26).

²⁴ Cu privire la natura, conținutul și efectele sale, a se vedea Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, denumită în continuare „Hotărârea Asociația Forumul Judecătorilor din România”, punctele 152-178), și Hotărârea Euro Box Promotion, punctele 155-175.

²⁵ Documentul COM(2022) 664 final din 22 noiembrie 2022, Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliul privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare (denumit în continuare „Raportul MCV 2022”), p. 13 și 27.

²⁶ Hotărârea din 5 iunie 2018, Kolev și alții (C-612/15, EU:C:2018:392, denumită în continuare „Hotărârea Kolev”, punctul 50), Hotărârea din 17 ianuarie 2019, Dzivev și alții (C-310/16, EU:C:2019:30, denumită în continuare „Hotărârea Dzivev”, punctul 25), și Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 181.

58. Statelor membre le revine în special sarcina de a lua măsurile necesare pentru a garanta colectarea efectivă și integrală a resurselor proprii, printre care veniturile provenite din aplicarea unei cote uniforme la bazele armonizate de evaluare a TVA-ului²⁷.

59. Referirea, în cuprinsul articolului 325 TFUE, la „fraud[ă] și [la] orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii” presupune, potrivit Curții²⁸, că actele de corupție pot fi legate de cazuri de fraudă și, invers, săvârșirea unei fraude poate fi facilitată prin acte de corupție. Atingerea adusă intereselor financiare poate rezulta, în anumite cazuri, din combinația dintre o fraudă în materie de TVA și acte de corupție²⁹.

60. „Frauda”, astfel cum este definită la articolul 1 din Convenția PIF³⁰, înglobează veniturile din aplicarea unei cote uniforme bazelor armonizate de evaluare a TVA-ului, care se stabilește în conformitate cu normele Uniunii³¹.

61. Astfel cum am arătat deja, contestatorii din prezenta cauză au fost condamnați pentru infracțiuni de evaziune fiscală și de constituire a unui grup infracțional organizat, săvârșite în legătură cu TVA-ul și cu accizele la motorină. Prin urmare, nu există nicio îndoială că articolul 325 alineatul (1) TFUE se aplică și că este vorba despre fraude grave care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, întrucât prejudiciul depășește 50 000 de euro [articolul 2 alineatul (1) din Convenția PIF].

62. În cadrul punerii în aplicare a articolului 325 alineatul (1) TFUE, statele membre dispun de libertatea de alegere a sancțiunilor aplicabile. Acestea pot fi administrative, penale sau o combinație a celor două. În orice caz, ele trebuie să garanteze perceperea integrității veniturilor din TVA și, prin aceasta, protecția intereselor financiare ale Uniunii. Sancțiunile penale pot să se dovedească indispensabile pentru a combate în mod efectiv și disuasiv anumite cazuri de fraudă gravă în materie de TVA³².

63. Dreptul român prevede sancțiuni penale pentru aceste fraude și, în prezenta trimitere, nu există nicio îndoială că acestea sunt, ca atare, efective și disuasive. Nu se contestă nici faptul că, teoretic, termenele de prescripție³³ prevăzute de Codul penal din 2009 pentru această categorie de infracțiuni sunt adecvate³⁴, cu alte cuvinte nu contravin caracterului efectiv și disuasiv al sancțiunilor. Aceste termene depășesc termenele minime prevăzute la articolul 12 din Directiva PIF.

²⁷ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctele 31 și 32, Hotărârea Kolev, punctele 51 și 52, și Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 182.

²⁸ „[A]vând în vedere importanța care trebuie recunoscută protecției intereselor financiare ale Uniunii, care constituie un obiectiv al acesteia, [...] noțiunea de «activitate ilegală» [care figurează la articolul 325 alineatul (1) TFUE] nu poate fi interpretată în mod restrictiv” (Hotărârea din 2 mai 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, punctul 45 și jurisprudența citată).

²⁹ Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 186, și Concluziile avocatului general Bobek prezentate în acea cauză (EU:C:2021:170, punctele 98 și 99).

³⁰ „[O]rice acțiune sau omisiune intenționată cu privire la [...] folosirea sau prezentarea unor declarații sau documente false, inexacte sau incomplete, care au ca efect diminuarea ilegală a resurselor bugetului general al [Uniunii] sau ale bugetelor gestionate de [Uniune] sau în numele [acesteia].”

³¹ Hotărârea Taricco, punctul 41.

³² Hotărârea Taricco, punctul 39.

³³ „Revine, în primul rând, legiuitorului național obligația de a prevedea norme de prescripție care să permită îndeplinirea obligațiilor care decurg din articolul 325 TFUE, în lumina considerațiilor expuse de Curte la punctul 58 din Hotărârea Taricco. Astfel, legiuitorul național are sarcina de a se asigura că regimul național de prescripție în materie penală nu conduce la nepedepsirea unui număr considerabil de cazuri de fraudă gravă în materie de TVA [...]” (Hotărârea M.A.S. și M.B., punctul 41).

³⁴ Astfel cum a arătat L. N. în observațiile sale scrise, termenele de prescripție prevăzute la articolul 154 din Codul penal din 2009 variază între opt și zece ani pentru infracțiunile de fraudă gravă în materie de TVA.

64. Problema ridicată nu privește, așadar, sancțiunile, astfel cum le-a configurat dreptul român, și nici termenele de prescripție stabilite de Codul penal din 2009, ci imposibilitatea juridică de întrerupere a acestor termene în urma a două decizii ale Curții Constituționale.

65. Pentru instanțele supreme române, prescripția răspunderii penale este, în ordinea lor juridică, un element de drept material (iar nu de drept procedural). Acest postulat nu este contrar dreptului Uniunii, astfel cum vom analiza în continuare.

66. Consecința care decurge din aceste decizii și din inacțiunea legiuitorului național este că, într-o anumită perioadă³⁵, niciun act efectuat în cursul procesului penal nu a putut întrerupe termenele de prescripție a răspunderii penale. Dispariția cazurilor de întrerupere este considerată „lege penală mai favorabilă”, în sensul articolului 15 alineatul (2) din Constituția României și al articolului 5 din Codul penal din 2009. În pofida jurisprudenței divergente a instanțelor inferioare, aceasta este interpretarea dreptului român de care trebuie să se țină seama, în ceea ce privește acest interval de timp, întrucât a fost stabilită cu caracter obligatoriu de Curtea Constituțională în Deciziile nr. 297/2018 și nr. 358/2022 și de Înalta Curte de Casație și Justiție în Decizia nr. 67/2022, pronunțată în interesul legii.

67. Prin urmare, persoanelor condamnate atât pentru fraude grave care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, cât și pentru alte infracțiuni³⁶ li se pot anula condamnările și pot fi puse în libertate, astfel încât va fi suficient ca între săvârșirea faptelor și hotărârea definitivă prin care a fost aplicată pedeapsa să se fi împlinit termenele de prescripție (fără posibilitatea de a se lua în considerare vreun caz de întrerupere) prevăzute de Codul penal din 2009.

68. Instanța de trimitere³⁷ privilegiază o interpretare a dreptului intern care să permită înlăturarea existenței unei „legi penale mai favorabile” în litigiu³⁸. Acest lucru este însă de competența sa exclusivă. Posibilitatea de a da dreptului național o interpretare conformă cu dreptul Uniunii, chiar dacă presupune îndepărtarea de jurisprudența unei instanțe superioare, este limitată doar de interdicția de a se ajunge la interpretări *contra legem* ale dreptului național³⁹.

69. În ceea ce ne privește, nu vedem cum s-ar putea realiza o interpretare a dispozițiilor constituționale române și a jurisprudenței Curții Constituționale privind întreruperea termenelor de prescripție a răspunderii penale din perioada 2018-2022 care să nu contrazică deciziile Curții Constituționale. Prin acestea se declară cu caracter definitiv care este dreptul aplicabil în România, această jurisprudență reprezentând „ultimul cuvânt” în privința legii naționale⁴⁰.

³⁵ Între 25 iunie 2018 (data publicării oficiale a Deciziei nr. 297/2018 a Curții Constituționale) și 30 mai 2022, data publicării oficiale și a intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2022.

³⁶ Într-o situație de aplicare a legii penale mai favorabile (ca urmare a dispariției cazurilor de întrerupere a termenelor de prescripție a răspunderii penale) unei persoane condamnate pentru infracțiunea de conducere fără permis, Curtea a declarat inadmisibilă o cerere de decizie preliminară prin Ordonanța din 12 ianuarie 2023, SNI (C-506/22, nepublicată, EU:C:2023:46).

³⁷ Decizia de trimitere, punctul 121.

³⁸ În mod similar, Comisia susține că, în perioada 2018-2022, până la publicarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2022, instanțele de drept comun au aplicat Decizia nr. 297/2018 a Curții Constituționale în sensul că actele notificate inculpatului întrerup termenele de prescripție a răspunderii penale. Întrucât această soluție coincide cu cea a Codului penal din 1969, nu ar fi existat, în perioada în litigiu, o lege penală mai favorabilă, astfel încât nu ar fi necesar să fie lăsată neaplicată jurisprudența constituțională.

³⁹ Hotărârea din 4 martie 2020, Telecom Italia (C-34/19, EU:C:2020:148, punctele 59 și 60), și Hotărârea din 4 mai 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punctul 71).

⁴⁰ O interpretare *contra legem* a dreptului român ar încălca probabil articolul 147 alineatul (4) din Constituția acestei țări, chiar dacă acesta este un aspect asupra căruia numai instanțele naționale se pot pronunța.

70. Odată înlăturată posibilitatea unei alte interpretări, se ridică problema dacă dreptul național, astfel cum rezultă din legislație și din jurisprudența constituțională care o interpretează, încalcă obligația de a se combate prin sancțiuni penale efective și disuasive cazurile de fraudă gravă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii. În decizia de trimitere, instanța de trimitere consideră că există o asemenea încălcare.

71. Pe baza informațiilor disponibile în cadrul procedurii preliminare, o atare apreciere ar putea fi considerată întemeiată dacă situația din România ar fi condus, în perioada examinată, la impunitatea unui număr considerabil de infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, în condiții care nu sunt conforme cu articolul 325 alineatul (1) TFUE.

72. Curtea atribuie un efect direct obligației de a combate activitățile ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri disuasive și efective. Articolul 325 alineatul (1) TFUE impune statelor membre o obligație de rezultat precisă și care nu este supusă niciunei condiții⁴¹.

73. Revine fiecărui stat membru sarcina de a se asigura că reglementarea aplicabilă infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii nu este concepută astfel încât să prezinte un risc sistemic de impunitate. Cu toate acestea, statele membre trebuie să facă acest lucru garantând în același timp protecția drepturilor fundamentale ale persoanelor acuzate⁴².

74. După cum reiese din decizia de trimitere, legiuitorul român a încălcat această obligație timp de aproape patru ani prin faptul că nu a modificat articolul 155 alineatul (1) din Codul penal din 2009 în urma Deciziei nr. 297/2018 a Curții Constituționale. Modificarea avea să fie realizată în cele din urmă prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/2022, însă în perioada care s-a scurs între decizia menționată și această ordonanță de urgență a fost menținută impunitatea unui număr mare de infracțiuni grave, în detrimentul intereselor financiare ale Uniunii, ca urmare a efectului retroactiv al *lex mitior*.

3. Decizia 2006/928 și riscul sistemic de impunitate

75. Decizia 2006/928 este un act adoptat de Comisie în temeiul Actului de aderare, care face parte din dreptul primar al Uniunii. Ea constituie, mai precis, o decizie în sensul articolului 288 al patrulea paragraf TFUE.

76. Rapoartele Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, întocmite în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare (MCV) instituit prin Decizia 2006/928, trebuie de asemenea să fie calificate drept acte adoptate de o instituție a Uniunii, având ca temei juridic articolul 2 din această decizie⁴³.

77. Curtea a analizat deja natura și efectele juridice ale Deciziei 2006/928, subliniind că aceasta este obligatorie în toate elementele sale pentru România, atât timp cât nu a fost abrogată.

78. Obiectivele de referință care figurează în anexa la Decizia 2006/928 urmăresc să garanteze respectarea valorii statului de drept (articolul 2 TUE) și au caracter obligatoriu pentru România, acest stat membru trebuind să adopte măsurile adecvate pentru atingerea acestor obiective,

⁴¹ Hotărârea Taricco, punctul 51.

⁴² Hotărârea Kolev, punctul 65, și Hotărârea Dzivev, punctul 31.

⁴³ Hotărârea Asociația Forumul Judecătorilor din România, punctul 149, și Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 156.

ținând seama în mod corespunzător, în temeiul principiului cooperării loiale [articolul 4 alineatul (3) TUE], de rapoartele întocmite de Comisie, precum și de recomandările formulate în aceste rapoarte⁴⁴.

79. În special, Decizia 2006/928 a instituit MCV și a stabilit, în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției din România, obiectivele de referință prevăzute la articolul 1 și detaliate în anexa la aceasta. Aceste obiective de referință au un caracter obligatoriu, astfel încât România este supusă obligației specifice de a le atinge și de a se abține de la aplicarea oricărei măsuri care ar risca să compromită atingerea lor⁴⁵.

80. Instanța de trimitere subliniază că instanțele române dispun încetarea proceselor penale, inclusiv în cadrul contestației în anulare, ca urmare a dispariției cazurilor de întrerupere a termenelor de prescripție a răspunderii penale între anii 2018 și 2022, rezultată din jurisprudența Curții Constituționale.

81. În acest context, instanța menționată amintește că Raportul MCV 2022 a constatat că situația în discuție ar putea avea un „impac[t] substanțial asupra procedurilor precontencioase și judiciare în curs”, cu posibile „consecințe grave” produse de „eliminarea răspunderii penale într-un număr semnificativ de cazuri”⁴⁶. Prin urmare, instanța de trimitere consideră că această situație afectează întregul sistem judiciar român.

82. Situația descrisă de instanța de trimitere și de Raportul MCV 2022 ar evidenția un risc de impunitate în România pentru infracțiunile de fraudă gravă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii (și pentru infracțiunile de corupție la nivel înalt, care sunt adesea asociate cu acestea) în perioada 2018-2022, chiar dacă nu se identifică exact câte cazuri afectează interesele financiare menționate. Acest risc ar rezulta din lipsa unor cazuri de întrerupere a termenelor de prescripție a răspunderii penale (și, concomitent, din durata excesivă a proceselor penale respective, dincolo de termenul de prescripție).

83. Revine instanței de trimitere sarcina de a lămuri, ca o chestiune de fapt, dacă, în urma jurisprudenței Curții Constituționale, statul român se confruntă cu un risc sistemic de impunitate pentru infracțiunile de fraudă gravă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii și pentru infracțiunile de corupție asociate acestora. În acest caz, România nu ar respecta obligația specifică de a atinge obiectivele de referință prevăzute în anexa la Decizia 2006/928 (în special obiectivele de combatere a corupției).

4. Articolul 49 din cartă și legea penală mai favorabilă

84. Articolul 325 alineatul (1) TFUE are, la fel ca și Decizia 2006/928, efect direct. În temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, aceste două dispoziții fac inaplicabilă de drept orice măsură națională contrară⁴⁷.

⁴⁴ Hotărârea Asociația Forumul Judecătorilor din România, punctul 178, și Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 175.

⁴⁵ Hotărârea Asociația Forumul Judecătorilor din România, punctul 172, și Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 169.

⁴⁶ „Conform unei estimări publicate de DNA [Direcția Națională Anticorupție], ar putea fi, în consecință, închise în total 557 de dosare penale aflate în curs de urmărire penală sau în fața instanțelor de judecată. Deși prejudiciul exact va trebui evaluat de la caz la caz, DNA estimează că prejudiciul în aceste dosare se ridică la aproximativ 1,2 miliarde [de euro], iar valoarea totală a mitei și a traficului de influență la aproximativ 150 de milioane [de euro]. Pe lângă cauzele de corupție, potrivit unei estimări furnizate de parchetul specializat care se ocupă de terorism și de criminalitatea organizată, [...] ar fi afectate în total 605 dosare în curs, cu un prejudiciu financiar estimat total de peste 1 miliard [de euro]. [...] Parchetul General nu a pus la dispoziție estimări cu privire la alte infracțiuni [Documentul COM(2022) 664 final, p. 27].

⁴⁷ Hotărârea Taricco, punctele 50-52.

85. „Revine [...] instanțelor naționale competente sarcina de a asigura efectul deplin al obligațiilor care decurg din articolul 325 alineatele (1) și (2) TFUE și de a lăsa neaplicate dispozițiile interne, în special în materie de prescripție, care, în cadrul unei proceduri care privește infracțiuni grave în materie de TVA, se opun aplicării unor sancțiuni efective și disuasive pentru a combate fraudele care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii”⁴⁸.

86. În procedura care face obiectul litigiului se aplică articolul 325 alineatul (1) TFUE și Decizia 2006/928, cu alte cuvinte „se aplică dreptul Uniunii”, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

87. Pornind de la această premisă, instanța de trimitere va trebui să se asigure că sunt respectate drepturile fundamentale garantate de cartă (în speță, ale persoanelor condamnate). În cazul în care, având în vedere cele de mai sus, aceasta decide să nu aplice jurisprudența națională referitoare la inexistența unor cazuri de întrerupere a prescripției răspunderii penale în perioada 2018-2022, ea nu va putea să facă acest lucru în afara dispozițiilor cartei, a căror valoare nu este inferioară celei a articolului 325 alineatul (1) TFUE⁴⁹.

88. Obligația de a garanta recuperarea eficientă a resurselor proprii ale Uniunii nu exonerează instanțele naționale de obligația lor de a asigura respectarea drepturilor fundamentale garantate de cartă, atunci când este vorba despre proceduri penale pentru infracțiuni în materie de TVA, cărora li se aplică dreptul Uniunii⁵⁰.

89. În acest context, dreptul fundamental care ar putea justifica menținerea și aplicarea jurisprudenței Curții Constituționale române este cel consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, și anume retroactivitatea legii penale mai favorabile sau *lex mitior*.

90. Obligația de a proteja resursele proprii ale Uniunii în domeniul TVA-ului nu poate, repetăm, să scutească instanțele naționale de aplicarea *lex mitior*, ca principiu legat de cel al legalității incriminării, care este un element indisolubil legat de statul de drept. Acesta din urmă este, la rândul său, una dintre valorile primare pe care se întemeiază Uniunea (articolul 2 TUE).

91. Potrivit articolului 49 alineatul (1) din cartă, „[...] nu se poate aplica o pedeapsă mai mare decât cea aplicabilă la momentul săvârșirii infracțiunii. În cazul în care, ulterior săvârșirii infracțiunii, legea prevede o pedeapsă mai ușoară, se aplică aceasta din urmă”.

92. Principiul retroactivității legii penale mai favorabile, consacrat în acești termeni de cartă, face parte din dreptul primar al Uniunii⁵¹ și este preluat în tratate internaționale încheiate de statele membre ale Uniunii⁵².

⁴⁸ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctul 39.

⁴⁹ Hotărârea Kolev, punctele 68 și 71, Hotărârea Dzivev, punctul 33, și Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 204.

⁵⁰ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctul 52; „Acest principiu [al legalității infracțiunilor și pedepselor], astfel cum este consacrat la articolul 49 din cartă, se impune statelor membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii, conform articolului 51 alineatul (1) din cartă, ceea ce se întâmplă atunci când acestea prevăd, în cadrul obligațiilor care le sunt impuse de articolul 325 TFUE, aplicarea unor sancțiuni penale pentru infracțiunile din domeniul TVA-ului. Astfel, obligația de a garanta o colectare eficientă a resurselor Uniunii nu poate să contravină principiului menționat.”

⁵¹ Anterior, Curtea a statuat că acest principiu decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre și, în consecință, trebuie să fie considerat ca făcând parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii pe care instanța națională trebuie să le respecte atunci când aplică dreptul național: Hotărârea din 7 august 2018, Clergeau și alții (C-115/17, EU:C:2018:651, denumită în continuare „Hotărârea Clergeau”, punctul 26), Hotărârea din 6 octombrie 2016, Paoletti și alții (C-218/15, EU:C:2016:748, denumită în continuare „Hotărârea Paoletti”, punctul 25), și Hotărârea din 3 mai 2005, Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2005:270, punctele 68 și 69).

⁵² A se vedea în special articolul 15 alineatul (1) prima teză din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, deschis spre semnare la 19 decembrie 1966 (UN Treaty Series, vol. 999, p. 171).

93. Potrivit Curții, „aplicarea legii penale mai favorabile implică în mod necesar o succesiune de legi în timp și se întemeiază pe constatarea că legiuitorul și-a schimbat opinia fie cu privire la încadrarea penală a faptelor, fie cu privire la pedeapsa care trebuie aplicată unei infracțiuni”⁵³.

94. Principiul *lex mitior* este conceput ca o excepție de la interdicția de a aplica retroactiv normele penale. În măsura în care retroactivitatea *in bonam partem* beneficiază acuzatului, nu se poate susține că punerea în aplicare a legii penale ulterioare încalcă principiul legalității incriminării (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Pur și simplu, 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).

95. Deși temeiul său este contestat, principiul *lex mitior* se inspiră din faptul că o persoană al cărei comportament, în opinia (modificată) a legiuitorului, nu mai este pasibil de pedeapsa prevăzută de legea anterioară nu trebuie să fie nici condamnată, nici menținută în stare de privare de libertate. Astfel, această persoană beneficiază de *avantajele* care decurg din noile valori introduse prin legile ulterioare⁵⁴.

96. Din Explicațiile cu privire la cartă [articolul 52 alineatul (3)] reiese că dreptul recunoscut la articolul 49 are același înțeles și același domeniu de aplicare precum cel garantat de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”).

97. Întrucât CEDO nu consacră expres acest principiu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”), urmând linia jurisprudențială a Curții, l-a dedus din articolul 7 din aceasta⁵⁵.

98. Potrivit Curții EDO:

- „aplicarea unei pedepse mai severe pentru simplul motiv că aceasta era prevăzută la momentul săvârșirii infracțiunii ar determina o aplicare în detrimentul persoanei acuzate a normelor care guvernează succesiunea legilor penale în timp. Aceasta ar echivala cu ignorarea oricărei modificări legislative favorabile persoanei acuzate, intervenită înainte de hotărâre, și cu continuarea aplicării unor pedepse pe care statul și colectivitatea pe care o reprezintă le consideră în prezent excesive”⁵⁶;
- „obligația de a aplica, dintre mai multe norme penale, pe cea ale cărei dispoziții sunt mai favorabile persoanei acuzate constituie o clarificare a normelor referitoare la succesiunea legilor penale, care este conformă cu un alt element esențial al articolului 7 [din CEDO], și anume previzibilitatea sancțiunilor”⁵⁷;
- principiul retroactivității presupune că, „în cazul în care există diferențe între dreptul penal în vigoare la momentul săvârșirii infracțiunii și normele penale ulterioare adoptate înainte de

⁵³ Hotărârea Clergeau, punctul 33, și Hotărârea Paoletti, punctul 27.

⁵⁴ Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauzele conexe Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, EU:C:2004:624, punctele 159-161) și în cauza Clergeau și alții (C-115/17, EU:C:2018:240, punctele 39 și 40), precum și Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, punctele 155-160). A se vedea de asemenea Hotărârea Paoletti, punctul 27.

⁵⁵ Hotărârea Marii Camere a Curții EDO din 17 septembrie 2009, Scoppola împotriva Italiei (nr. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, denumită în continuare „Hotărârea Scoppola împotriva Italiei”, § 108).

⁵⁶ Curtea EDO, Hotărârea Scoppola împotriva Italiei, § 108.

⁵⁷ Curtea EDO, Hotărârea Scoppola împotriva Italiei, § 108.

pronunțarea unei hotărâri definitive, instanța trebuie să aplice legislația ale cărei dispoziții sunt mai favorabile persoanei acuzate”⁵⁸.

99. Cu toate acestea, până în prezent, nici Curtea EDO, nici Curtea nu au delimitat în mod precis domeniul de aplicare exact al principiului *lex mitior* în situații precum cea din speță. Prezenta trimitere preliminară oferă Curții posibilitatea de a-și dezvolta jurisprudența pentru a stabili dacă din articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă rezultă:

- aplicabilitatea principiului *lex mitior* în privința termenelor de prescripție a răspunderii penale și a cazurilor de întrerupere a acesteia;
- echivalența dintre o modificare a legislației penale și jurisprudența unei instanțe constituționale naționale, în scopul aplicării *lex mitior*;
- extinderea principiului *lex mitior* numai la procedurile penale nesoluționate încă printr-o hotărâre definitivă sau, dimpotrivă, și la cele finalizate prin hotărâri care au autoritate de lucru judecat (având, așadar, un impact asupra pedepselor în curs de executare).

100. Tradițiile constituționale ale statelor membre au în realitate „puține lucruri în comun” în ceea ce privește principiul *lex mitior*. Există țări care aproape că nu cunosc această garanție penală de bază și altele care îi conferă o acoperire largă, inclusiv de natură constituțională (Portugalia, România, Italia sau Spania printre altele). În opinia noastră, Curtea ar trebui să stabilească un standard autonom și specific de protecție a articolului 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, care să ofere destinatarilor săi un nivel de protecție ridicat, iar nu numai o protecție *de minimis*.

a) *Lex mitior și întreruperea prescripției răspunderii penale*

101. Articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă evocă retroactivitatea legii care prevede „o pedeapsă mai ușoară”. Astfel cum am menționat deja, Curtea arată că aplicarea legii penale mai favorabile se întemeiază pe constatarea că legiuitorul și-a schimbat opinia „fie cu privire la calificarea penală a faptelor, fie cu privire la pedeapsa care trebuie aplicată unei infracțiuni”⁵⁹.

102. Aceste două trimiteri nu sunt determinante, însă indică faptul că principiul *lex mitior* din cartă se aplică numai normelor de drept penal material, iar nu și normelor de procedură penală.

103. Dacă aceasta este situația, în scopul aplicării articolului 49 din cartă va trebui să se determine în fiecare caz în parte dacă prescripția și întreruperile sale au un caracter substanțial (material) sau pur procedural. Aceasta este o clarificare importantă, deoarece normele de procedură penală urmează în mod normal regula *tempus regit actum*.

⁵⁸ Curtea EDO, Hotărârea Scoppola împotriva Italiei, § 109, și Hotărârea din 18 martie 2014, Öcalan împotriva Turciei (nr. 2) (CE:ECHR:2014:0318JUD002406903, § 175). A se vedea de asemenea Hotărârile Curții EDO din 12 ianuarie 2016, Gouarré Patt împotriva Andorei (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, § 28), din 12 iulie 2016, Ruban împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2016:0712JUD000892711, § 37), și din 24 ianuarie 2017, Koprivnikar împotriva Sloveniei (CE:ECHR:2017:0124JUD006750313, § 49).

⁵⁹ Hotărârea Clergeau, punctul 33, și Hotărârea Paoletti, punctul 27.

104. Jurisprudența instanțelor supreme din România consideră că, în această țară, normele care reglementează prescripția penală au un caracter material. Nicio dispoziție din dreptul Uniunii nu se opune acestei jurisprudențe naționale, astfel cum Curtea a recunoscut în Hotărârea M.A.S. și M.B.

105. Protecția intereselor financiare ale Uniunii prin aplicarea unor sancțiuni penale ține de o competență partajată între Uniune și statele membre, în sensul articolului 4 alineatul (2) TFUE.

106. La data faptelor în litigiu, regimul de prescripție aplicabil infracțiunilor privind TVA-ul nu făcuse obiectul unei armonizări de către legiuitorul Uniunii⁶⁰. Statele membre aveau libertatea să prevadă că, în ordinea lor juridică, regimul prescripției răspunderii penale și al întreruperilor acesteia intra în sfera dreptului penal material⁶¹.

107. În lipsa unei armonizări a regimului prescripției răspunderii penale pentru infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, fiecare stat membru are, așadar, dreptul de a decide dacă normele sale privind prescripția sunt de natură procedurală sau materială⁶².

108. Este adevărat că, în Hotărârea Taricco, Curtea a ales să confere un caracter *procedural* normelor privind prescripția răspunderii penale, astfel cum indicase Curtea EDO⁶³; cu toate acestea, Curtea a adoptat în alte cazuri o poziție diferită în ceea ce privește termenele de prescripție⁶⁴.

109. Jurisprudența Curții EDO a tins să considere aceste norme ca fiind de natură procedurală, întrucât nu stabilesc infracțiunile și pedepsele aplicabile acestora, ci se limitează la a prevedea o condiție prealabilă pentru investigarea cauzei⁶⁵. Cu toate acestea, Curtea EDO a considerat că există o încălcare a articolului 7 din CEDO atunci când o persoană acuzată este condamnată pentru o infracțiune deja prescrisă⁶⁶.

⁶⁰ Ulterior, articolul 12 din Directiva PIF a efectuat o armonizare parțială a normelor privind prescripția aplicabile acestui tip de infracțiuni, însă nu a clarificat dacă normele de prescripție a răspunderii penale au o natură materială sau procedurală.

⁶¹ Asemenea definirii infracțiunilor și stabilirii pedepselor, al cărui regim este de asemenea supus principiului legalității incriminării. Hotărârea M.A.S. și M.B., punctul 45.

⁶² Belgia, Germania și Franța au adoptat o concepție procedurală a normelor privind prescripția. În schimb, în Grecia, în Spania, în Italia, în Letonia, în Suedia și în România, aceste norme intră în sfera dreptului penal material. În Polonia și în Portugalia, acestea constituie atât norme de fond, cât și norme procedurale.

⁶³ Hotărârea Taricco, punctele 55-57.

⁶⁴ Hotărârea din 22 iunie 2022, Volvo și DAF Trucks (C-267/20, EU:C:2022:494, punctul 46): „[...] spre deosebire de termenele procedurale, termenul de prescripție, întrucât determină stingerea acțiunii în justiție, se raportează la dreptul material, deoarece afectează exercitarea unui drept subiectiv pe care persoana în cauză nu îl mai poate invoca efectiv în justiție”. Acesta este motivul pentru care recunoaște un caracter de drept material, iar nu de drept procesual articolului 10 („Termene de prescripție”) din Directiva 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene (JO 2014, L 349, p. 1).

⁶⁵ Curtea EDO, Hotărârea din 22 iunie 2000, Coëme și alții împotriva Belgiei (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 149), Hotărârea din 12 februarie 2013, Previti împotriva Italiei (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80), și Hotărârea din 22 septembrie 2015, Borcea împotriva României (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 64).

⁶⁶ Avizul consultativ P16-2021-001 din 26 aprilie 2022 privind aplicarea prescripției în cazul anchetelor, al condamnărilor și al sancțiunilor pentru infracțiuni care constituie acte de tortură, § 72-77, și Curtea EDO, Hotărârea din 18 iunie 2020, Antia și Khupenia împotriva Georgiei (CE:ECHR:2020:0618JUD000752310, § 38-43).

110. În Hotărârea M.A.S. și M.B.⁶⁷, Curtea (în mod întemeiat, în opinia noastră) a nuanțat Hotărârea Taricco pentru:

- a face trimitere la jurisprudența Curții EDO referitoare la articolul 7 paragraful 1 din CEDO, în virtutea căreia dispozițiile penale trebuie să respecte anumite cerințe de accesibilitate și de previzibilitate, în ceea ce privește atât definirea infracțiunii, cât și stabilirea pedepsei⁶⁸;
- a sublinia că cerința privind precizia legii aplicabile presupune ca aceasta să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele pentru acestea. Această condiție este îndeplinită atunci când justițiabilul poate ști, pornind de la textul dispoziției pertinente și, la nevoie, cu ajutorul interpretării care este dată acestuia de instanțe, care sunt acțiunile și omisiunile care angajează răspunderea sa penală⁶⁹;
- a sublinia că cerințele privind previzibilitatea, precizia și neretroactivitatea, inerente principiului legalității infracțiunilor și pedepselor, se aplică (în Italia) și regimului de prescripție a infracțiunilor în materie de TVA.

111. Având în vedere Hotărârea M.A.S. și M.B., apreciem că, atât timp cât nu există o armonizare în dreptul Uniunii⁷⁰, fiecare stat membru poate continua să confere un caracter material normelor care reglementează prescripția răspunderii penale (inclusiv, în mod logic, celor care reglementează întreruperea termenelor de prescripție). În aceeași măsură, aceste norme sunt supuse principiului *lex mitior* prevăzut la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă.

b) Lex mitior și deciziile instanțelor constituționale

112. Pe lângă faptul că a apreciat că prescripția răspunderii penale ține de dreptul penal material, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea articolului 155 din Codul penal din 2009, referitor la întreruperea termenelor de prescripție. Ca urmare a acestei jurisprudențe, în intervalul cuprins între 25 iunie 2018 și 30 mai 2022, aceste termene au curs fără posibilitatea unor întreruperi.

113. S-ar putea susține că deciziile unei curți constituționale nu sunt o „lege penală mai favorabilă”, întrucât nu este vorba, propriu-zis, de măsuri legislative adoptate de statul membru. Considerăm totuși că această obiecție trebuie respinsă.

114. Curtea Constituțională, constatând neconstituționalitatea articolului 155 din Codul penal din 2009, acționează în calitate de „legiuitor negativ”⁷¹. În statele în care controlul constituționalității este unul centralizat, declarațiile de neconstituționalitate a legilor au o valoare și o forță obligatorie similare cu cele ale legilor însele a căror inaplicabilitate (și, eventual, nulitate) totală sau parțială o declară pentru motivul incompatibilității lor cu constituția națională. În aceste

⁶⁷ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctele 54-58.

⁶⁸ Curtea EDO, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, Cantoni împotriva Franței (CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, § 29), Hotărârea din 7 februarie 2002, E.K. împotriva Turciei (CE:ECHR:2002:0207JUD002849695, § 51), Hotărârea din 29 martie 2006, Achour împotriva Franței (CE:ECHR:2006:0329JUD006733501, § 41), și Hotărârea din 20 septembrie 2011, OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos împotriva Rusiei (CE:ECHR:2011:0920JUD001490204, § 567-570).

⁶⁹ Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 162).

⁷⁰ Curtea nu poate realiza, pe cale jurisprudențială, o armonizare pe care legiuitorul Uniunii nu a putut să o atingă, chiar dacă acest lucru ar fi de dorit pentru a ajunge la o mai mare eficacitate în reprimarea infracțiunilor grave care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.

⁷¹ Kelsen, H., „La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnelle)”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, p. 197-257.

țări, declarațiile de neconstituționalitate a legilor au efecte *erga omnes* și determină dispariția totală sau parțială a acestor legi din ordinea juridică (Spania, Polonia, Portugalia, Lituania, România, Germania sau Italia).

115. Prin urmare, în scopul aplicării retroactive a *lex mitior*, nu vedem nicio diferență între abrogarea totală sau parțială a unei legi penale printr-o altă lege ulterioară (decizii ale legiuitorului) și eliminarea din ordinea juridică, de asemenea totală sau parțială, a acestei legi printr-o declarație de neconstituționalitate (decizii ale curții constituționale)⁷².

116. În consecință, o declarație de neconstituționalitate precum cea făcută de Curtea Constituțională în Deciziile nr. 297/2018 și nr. 358/2022 echivalează din punct de vedere material, în scopul aplicării principiului *lex mitior*, cu o modificare legislativă. O astfel de declarație are caracter obligatoriu pentru toate autoritățile publice, inclusiv pentru instanțe⁷³, chiar dacă acestea din urmă își păstrează competența de a se pronunța asupra compatibilității sau incompatibilității cu dreptul Uniunii a unei norme naționale pe care curtea constituțională a declarat-o conformă cu constituția sa⁷⁴.

117. În speță, Deciziile nr. 297/2018 și nr. 358/2022 ale Curții Constituționale soluționează o problemă de drept constituțional român, fără a se pronunța cu privire la compatibilitatea acestuia cu dreptul Uniunii și fără a „contesta” supremația acestuia.

118. Atunci când Curtea se referă la „succesiunea legilor în timp”, ea utilizează termenul „legi” în sens larg. În sfera acestei noțiuni intră, desigur, legile adoptate de organele legislative ale statelor membre, dar și modificările aceluiași legi, care rezultă din declarațiile de neconstituționalitate adoptate de o curte constituțională. Considerăm că această afirmație este într-o mai mare măsură conformă cu obligația de a nu interpreta drepturile protejate de cartă într-un mod care să restrângă conținutul acestora.

119. Interpretarea pe care o propunem nu este contrazisă de Hotărârea Curții EDO în cauza Ruban împotriva Ucrainei. În acea cauză a fost invocată eventuala încălcare a principiului *lex mitior* de către statul ucrainean în urma unei hotărâri a curții sale constituționale. Curtea EDO a apreciat că articolul 7 din CEDO nu fusese încălcat, dar a analizat declarația de neconstituționalitate ca și cum ar fi vorba despre o modificare legislativă, fără a obiecta că această jurisprudență constituțională nu presupunea o succesiune în timp a unor „legi”⁷⁵.

⁷² În aceeași ordine de idei, a se vedea hotărârea Cour de cassation, chambre criminelle (Curtea de Casație, Secția penală, Franța) din 8 iunie 2021, nr. 20-87.078 (FR:CCASS:2021:CR00864): „*les décisions du Conseil constitutionnel s'imposant aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles en vertu de l'article 62 de la Constitution, les déclarations de non-conformité ou les réserves d'interprétation qu'elles contiennent et qui ont pour effet qu'une infraction cesse, dans les délais, conditions et limites qu'elles fixent, d'être incriminée doivent être regardées comme des lois pour l'application de l'article 112-4, alinéa 2, du code pénal*” (sublinierea noastră). Articolul din Codul penal francez la care se face trimitere prevede că pedeapsa încetează să mai fie executată atunci când a fost pronunțată pentru o faptă care, în temeiul unei legi ulterioare hotărârii, nu mai constituie infracțiune.

⁷³ Curtea a reiterat că articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și Decizia 2006/928 nu se opun unei reglementări sau practici naționale în virtutea căreia deciziile curții constituționale sunt obligatorii pentru instanțele de drept comun. Această afirmație presupune ca dreptul național să garanteze independența curții constituționale, în special față de puterile legislative și executive. Cererile de decizie preliminară prezentate în alte cauze și în prezenta cauză nu conțin niciun element din care să reiasă că Curtea Constituțională, care are printre altele ca atribuții să hotărască asupra constituționalității legilor și ordonanțelor, precum și să soluționeze conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, în temeiul articolului 146 literele d) și e) din Constituția României, nu ar îndeplini cerințele de independență impuse de dreptul Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea Euro Box Promotion, punctele 230 și 232, și Hotărârea din 22 februarie 2022, RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale) (C-430/21, EU:C:2022:99; denumită în continuare „Hotărârea RS”), punctul 44].

⁷⁴ Hotărârea RS, punctele 45 și 46.

⁷⁵ Curtea EDO, Hotărârea din 12 iulie 2016, Ruban împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2016:0712JUD000892711, § 41-46).

c) *Lex mitior și hotărârile penale definitive*

120. În Hotărârea Scoppola împotriva Italiei, Curtea EDO a părut că tinde să limiteze aplicarea *lex mitior* la procedurile penale care nu au fost încă soluționate definitiv⁷⁶. Cu toate acestea, în mai multe cauze ulterioare, Curtea EDO a extins acest principiu și la hotărâri definitive, cu condiția ca dreptul național să prevadă această posibilitate⁷⁷.

121. La prima vedere, s-ar putea considera că și Curtea a limitat principiul *lex mitior* la hotărârile nedefinitive⁷⁸. Considerăm totuși că o astfel de impresie ar fi precipitată, dat fiind că, în cauza Delvigne, legislația națională în discuție oferea persoanelor condamnate posibilitatea unei reexaminări, în temeiul noii legi, a situației rezultate dintr-o condamnare penală anterioară rămasă definitivă.

122. În opinia noastră, *lex mitior* ar trebui să se aplice și hotărârilor penale definitive aflate în curs de executare. Recunoaștem că nu se întâmplă astfel în toate statele membre ale Uniunii, chiar dacă aceasta este soluția adoptată de unele dintre ele⁷⁹. Inclusiv în cele în care, în general, *lex mitior* nu se aplică hotărârilor penale care au dobândit autoritate de lucru judecat există numeroase excepții de la această regulă. Astfel, se întâmplă frecvent ca efectul retroactiv *in melius* să se extindă la acest tip de hotărâri când noua legislație penală prevede acest lucru, când un comportament este dezincriminat⁸⁰ sau când o instanță constituțională constată neconstituționalitatea unei legi penale⁸¹.

123. În orice caz, principiul consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă are o semnificație autonomă, nu depinde de pluralitatea soluțiilor la care au ajuns statele membre, iar nivelul de protecție pe care trebuie să îl ofere trebuie să fie ridicat, iar nu minim, astfel cum am sugerat deja.

124. Nu este logic ca modificarea valorilor (sau a criteriilor punitive) ale legiitorului să se aplice numai în beneficiul persoanelor inculpate sau acuzate, iar nu și al celor care, pentru fapte similare, se află în executarea unor condamnări definitive. Lipsa logicii este mai ușor perceptibilă în cazul dezincriminării, printr-o lege ulterioară, a unor comportamente care anterior erau pedepsite (*abolitio criminis*). Este inacceptabil din punct de vedere juridic ca, în această ipoteză, din rațiuni pur temporale, persoanele condamnate definitiv pentru unul dintre aceste comportamente să rămână în detenție, în timp ce autorii aceluiași comportamente care așteaptă încă pronunțarea unei hotărâri să fie exonerați de răspunderea penală.

⁷⁶ Curtea EDO, Hotărârea Scoppola împotriva Italiei, § 109: „atunci când există diferențe între dreptul penal în vigoare la momentul săvârșirii infracțiunii și dispozițiile penale ulterioare adoptate înainte de pronunțarea unei hotărâri definitive, instanța va trebui să aplice reglementarea ale cărei dispoziții sunt mai favorabile persoanei acuzate”.

⁷⁷ Curtea EDO, Hotărârea din 12 ianuarie 2016, Gouarré Patte împotriva Andorei (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, § 33-36), Hotărârea din 12 iulie 2016, Ruban împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2016:0712JUD000892711, § 39), și Hotărârea din 24 ianuarie 2017, Koprivnikar împotriva Sloveniei (CE:ECHR:2017:0124JUD006750313, § 49).

⁷⁸ Hotărârea din 6 octombrie 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punctul 56).

⁷⁹ Potrivit articolului 23 alineatul (2) din Codul penal spaniol, vor avea efect retroactiv legile penale care îl favorizează pe făptuitor chiar dacă la data intrării lor în vigoare a fost deja pronunțată o hotărâre definitivă, iar persoana în cauză se află în executarea condamnării. Dispoziții similare există în sistemele juridice din Lituania, Portugalia sau Polonia.

⁸⁰ Acest lucru este prevăzut, de exemplu, la articolul 112-4 a doua teză din Codul penal francez și la articolul 2 alineatul (2) din Codul penal italian.

⁸¹ În Germania, Codul de procedură penală din 7 aprilie 1987 (BGBl. I, p. 1074 și urm., în special p. 1319), astfel cum a fost modificat prin Legea din 25 martie 2022 (BGBl. I, p. 571), permite persoanei condamnate să solicite redeschiderea unui proces penal deja încheiat printr-o hotărâre care are autoritate de lucru judecat atunci când această hotărâre se întemeiază pe o normă declarată de Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală, Germania) neconstituțională și incompatibilă cu Legea fundamentală sau nulă ori incompatibilă cu o interpretare a acestei Legi fundamentale efectuată de această curte. A se vedea Schmidt-Bleibtreu, Klein, Bethge, *Bundesverfassungsgesetz*, ediția a 62-a, 2022, C. H. Beck, München, adnotația 25, punctul 79.

125. Același criteriu de echitate și de coerență pe care îl presupune *lex mitior* pentru persoanele inculpate sau acuzate poate fi transpus celor deja condamnate. Nu este rezonabil, repetăm, ca două persoane care au săvârșit fapte similare în aceeași zi să beneficieze sau nu de acest principiu pentru simplul motiv că procesul penal s-a finalizat, pentru una dintre ele, mai rapid, conducând la o condamnare definitivă, dar s-a prelungit în timp, pentru cealaltă, necondamnată încă definitiv.

126. Logica principiului retroactivității legii penale mai favorabile trebuie să se aplice și în privința hotărârilor penale definitive, pentru a evita incoerențe de natura celei menționate mai sus. Este adevărat însă că această soluție implică o procedură de reexaminare a condamnărilor care au autoritate de lucru judecat, însă această obiecție nu este, în opinia noastră, insurmontabilă. Nu este insurmontabilă în cazul dezincriminării unor comportamente calificate anterior drept infracțiuni și nu vedem de ce ar fi insurmontabilă în alte situații de succesiune a legilor în timp⁸².

127. Reexaminarea hotărârilor definitive ca urmare a *lex mitior* impune ca dreptul intern să ofere o cale procedurală pentru efectuarea ei, la cererea persoanei condamnate. În România, această cale este, potrivit deciziei de trimitere, contestația în anulare prevăzută la articolul 426 alineatul (1) litera b) din Codul român de procedură penală, în limitele indicate în Decizia nr. 67/2022 a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

d) Concluzie intermediară

128. Pe scurt, propunem o interpretare a principiului retroactivității legii penale mai favorabile, care figurează la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, care:

- să acopere și normele privind întreruperea prescripției răspunderii penale, în cazul în care acestea au, în temeiul dreptului penal național, un caracter material;
- să considere echivalente cu succesiunea de legi penale în timp cazurile de modificare a legii penale ca urmare a constatării neconstituționalității sale de către o instanță constituțională națională și
- să se aplice proceselor penale în curs și hotărârilor definitive atunci când acest lucru este prevăzut de dreptul intern și chiar și în general.

129. În prezenta cauză, principiul retroactivității legii penale mai favorabile, prevăzut la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă, justifică exonerarea de răspundere penală a persoanelor condamnate cărora li s-a aplicat, la acea dată, un regim de întrerupere a prescripției răspunderii penale care între timp a fost declarat neconstituțional, cu condiția să fie vorba despre domenii în care se aplică dreptul Uniunii. Exonerarea acoperă, așadar, și infracțiunile de fraudă gravă care aduce atingere interesele financiare ale Uniunii, contrare articolului 325 TFUE și Deciziei 2006/928.

130. În consecință, dreptul Uniunii nu impune, într-o asemenea situație, ca jurisprudența în litigiu a Curții Constituționale să fie lăsată neaplicată, chiar dacă efectele sale implică impunitatea autorilor unora dintre acele infracțiuni.

⁸² Aplicarea *lex mitior* este susceptibilă de modulări printre altele atunci când este vorba despre legi pur temporare, despre cele care nu instituie decât pedepse pecuniare sau despre cele adoptate pentru situații excepționale care încetează ulterior.

5. Standard mai ridicat de protecție a principiului *lex mitior* în dreptul român

131. În cazul în care Curtea ar considera, contrar propunerii noastre, că retroactivitatea legii penale mai favorabile în temeiul articolului 49 alineatul (1) ultima teză din cartă nu se aplică în speță, ar trebui să se examineze dacă dreptul român prevede un standard mai ridicat de protecție a principiului *lex mitior*.

132. O instanță a unui stat membru se poate confrunta, precum în speță, cu o situație în care trebuie să aprecieze conformitatea cu drepturile fundamentale a unei dispoziții sau a unei măsuri naționale care pune în aplicare dreptul Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

133. Atunci când, în acest context, acțiunea statelor membre nu este determinată în întregime de dreptul Uniunii, articolul 53 din cartă confirmă că autoritățile și instanțele naționale continuă să aibă posibilitatea de a aplica standarde naționale de protecție a drepturilor fundamentale.

134. În dreptul român, standardul național de protecție a principiului retroactivității legii penale mai favorabile este prevăzut la articolul 15 alineatul (2) din Constituție și la articolul 5 alineatul (1) din Codul penal din 2009, al căror domeniu de aplicare a fost precizat de Curtea Constituțională.

135. Astfel cum am amintit deja, jurisprudența Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție statuează că normele referitoare la prescripția răspunderii penale și cele referitoare la întreruperea termenelor de prescripție sunt de natură materială și li se aplică, prin urmare, principiul *lex mitior*⁸³.

136. Deciziile Curții Constituționale nr. 297/2018 și nr. 358/2022 au subliniat că, în temeiul acestui principiu, între 25 iunie 2018 și 30 mai 2022 nu a existat niciun caz de întrerupere a termenelor de prescripție a răspunderii penale.

137. Pentru ca acest standard național de protecție a principiului retroactivității legii penale mai favorabile, stabilit de dreptul român, să poată fi aplicabil, Curtea statuează că el trebuie să îndeplinească două condiții⁸⁴:

- să nu compromită nivelul de protecție prevăzut de cartă, astfel cum a fost interpretată de Curte;
- să nu se opună supremației, unității și efectivității dreptului Uniunii.

138. În ceea ce privește prima condiție, dreptul Uniunii nu prevede un regim specific în această materie. Aplicarea standardului de protecție român nu compromite, așadar, nivelul de protecție prevăzut la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă.

139. Este mai dificil să se stabilească dacă standardul de protecție a principiului *lex mitior* din dreptul român se opune unității, supremației și efectivității dreptului Uniunii, întrucât jurisprudența rezultată din Hotărârea M.A.S. și M.B., pe de o parte, și cea rezultată din Hotărârea Euro Box Promotion, pe de altă parte, nu sunt ușor de conciliat.

⁸³ A se vedea în special Decizia nr. 67/2022 a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

⁸⁴ Hotărârea Åkerberg Fransson (punctul 29), Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punctul 60), Hotărârea M.A.S. și M.B. (punctul 47), Hotărârea din 29 iulie 2019, Pelham și alții (C-476/17, EU:C:2019:624, punctul 80), și Hotărârea Euro Box Promotion (punctul 211).

140. În Hotărârea M.A.S. și M.B., Curtea de Justiție:

- a recunoscut că Republica Italiană avea libertatea, la acea dată, să prevadă că, în ordinea sa juridică, regimul prescripției răspunderii penale ține, asemenea normelor privind definirea infracțiunilor și stabilirea pedepselor, de dreptul penal material și este, ca atare, supus, la fel ca aceste din urmă norme, principiului legalității infracțiunilor și pedepselor⁸⁵;
- a arătat că Republica Italiană putea aplica un standard național de protecție a principiului legalității infracțiunilor și pedepselor mai ridicat decât cel prevăzut de dreptul Uniunii, cu condiția să nu afecteze unitatea, supremația și efectivitatea dreptului Uniunii⁸⁶;
- a afirmat, având în vedere argumentele Curții Constituționale italiene privind impactul negativ al aplicării Hotărârii Taricco asupra principiului legalității incriminării consacrat de Constituția italiană, că este de competența instanței naționale să verifice dacă neaplicarea normelor Codului penal (care împiedică aplicarea unor sancțiuni penale efective și disuasive într-un număr considerabil de cazuri de fraudă gravă care aduceau atingere intereselor financiare ale Uniunii) conducea, în ordinea juridică italiană, la o situație de incertitudine în ceea ce privește stabilirea regimului de prescripție aplicabil, cu încălcarea principiului legalității incriminării⁸⁷;
- a statuat că, dacă instanța națională ar fi astfel determinată să considere că obligația de a lăsa neaplicate dispozițiile Codului penal referitoare la prescripția răspunderii penale se lovește de principiul legalității infracțiunilor și pedepselor, ea nu ar trebui să se conformeze obligației de a le lăsa neaplicate, chiar dacă respectarea obligației respective ar permite îndreptarea unei situații naționale incompatibile cu dreptul Uniunii⁸⁸.

141. Curtea a admis astfel o limită a aplicării principiului supremației dreptului Uniunii, în sensul că instanțele naționale pot aplica norme interne contrare dreptului Uniunii pentru a proteja un drept fundamental (legalitatea incriminării) garantat de un standard mai ridicat în dreptul național decât cel prevăzut de dreptul Uniunii⁸⁹.

142. Hotărârea M.A.S. și M.B. nu impune, așadar, instanței naționale să acorde o prioritate absolută protecției intereselor financiare ale Uniunii până la a-i da întâietate în fața unui drept fundamental precum principiul legalității infracțiunilor și pedepselor.

143. În Hotărârea Euro Box Promotion, Curtea a analizat reglementarea și jurisprudența constituțională române⁹⁰ care, asemenea jurisprudenței italiene în cauza M.A.S. și M.B., erau susceptibile să genereze un risc sistemic de impunitate a faptelor care constituie infracțiuni grave de fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, în detrimentul obligației prevăzute la articolul 325 alineatul (1) TFUE. În urma acestei analize, Curtea a statuat că:

- instanța de trimitere trebuia să asigure respectarea necesară a drepturilor fundamentale consacrate la articolul 47 al doilea paragraf prima teză din cartă, și anume dreptul oricărei

⁸⁵ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctele 45 și 58.

⁸⁶ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctele 47 și 48.

⁸⁷ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctele 49, 50 și 59.

⁸⁸ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctele 59 și 61.

⁸⁹ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctele 41, 42 și 60.

⁹⁰ Potrivit acestora, hotărârile în materie de corupție și de fraudă în domeniul TVA-ului care nu fuseseră pronunțate, în primă instanță, de complete de judecată specializate în această materie sau, în apel, de complete de judecată ai căror membri fuseseră desemnați toți prin tragere la sorți erau lovite de nulitate absolută, astfel încât cauzele de corupție și de fraudă în domeniul TVA-ului trebuiau, dacă era cazul în urma unei căi extraordinare de atac împotriva unor hotărâri definitive, să fie rejudecate în primă instanță sau în apel.

persoane la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente, constituită în prealabil prin lege;

- „[...] O neregularitate comisă cu ocazia compunerii completelor de judecată [ale unei instanțe] determină o încălcare a articolului 47 al doilea paragraf prima teză din cartă, cu precădere atunci când această neregularitate este de o asemenea natură și gravitate încât creează un risc real ca alte ramuri ale puterii, în special executivul, să poată exercita o putere discreționară nejustificată care să pună în pericol integritatea rezultatului la care conduce procesul de compunere a completelor de judecată și să semene în acest mod o îndoială legitimă în percepția justițiabililor în ceea ce privește independența și imparțialitatea judecătorului sau a judecătorilor vizați”⁹¹;
- practica referitoare la specializarea și la compunerea completelor de judecată române în materie de corupție nu constituia o încălcare a articolului 47 al doilea paragraf prima teză din cartă, întrucât era vorba despre o ipoteză diferită de cea soluționată prin Hotărârea M.A.S. și M.B. Prin urmare, „[...] cerințele care decurg din articolul 47 al doilea paragraf prima teză din cartă nu împiedică neaplicarea jurisprudenței rezultate din [deciziile Curții Constituționale]”⁹²;
- legislația și jurisprudența constituțională române referitoare la cerința potrivit căreia hotărârile în apel în materie de corupție trebuiau să fi fost pronunțate de complete de judecată ai căror membri erau desemnați toți prin tragere la sorți puteau constitui un standard național de protecție a drepturilor fundamentale⁹³;
- acest standard național de protecție ar fi de natură să compromită supremația, unitatea și efectivitatea dreptului Uniunii, în special a articolului 325 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 2 din Convenția PIF, precum și a Deciziei 2006/928 întrucât ar implica un risc sistemic de impunitate a unor fapte ce constituie infracțiuni grave de fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii sau de corupție în general⁹⁴.

144. În opinia noastră, prezenta cauză se apropie mai mult de cea în care s-a pronunțat Hotărârea M.A.S. și M.B. decât de cea în care s-a pronunțat Hotărârea Euro Box Promotion. În aceasta din urmă, Curtea nu a constatat o încălcare a articolului 47 al doilea paragraf prima teză din cartă în practica privind compunerea completelor de judecată ale Înaltei Curți de Casație și Justiție specializate în materie de corupție, pe care Curtea Constituțională din România a declarat-o neconstituțională. În dreptul român nu exista în mod clar nici un standard național de protecție a dreptului la o instanță judecătorească independentă, constituită în prealabil prin lege. Un asemenea standard a fost sugerat de una dintre părți în ședință, ca răspuns la o întrebare a Curții, însă guvernul român și Comisia au negat existența sa⁹⁵.

⁹¹ Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 206. La punctul 207, Curtea a adăugat că, „deși Curtea Constituțională a statuat, în deciziile în discuție în litigiile principale, că practica anterioară a Înaltei Curți de Casație și Justiție, întemeiată în special pe Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a aceleiași instanțe, referitoare la specializarea și la compunerea completelor de judecată în materie de corupție nu era conformă cu dispozițiile naționale aplicabile, nu rezultă că această practică era viciată de o încălcare vădită a unei norme fundamentale a sistemului judiciar din România de natură să pună în discuție caracterul de instanță «constituită în prealabil prin lege» al completelor de judecată în materie de corupție ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, astfel cum au fost constituite conform respectivei practici anterioare acestor decizii ale Curții Constituționale”.

⁹² Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 209.

⁹³ Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 210.

⁹⁴ Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 212.

⁹⁵ Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 210.

145. În orice caz, considerăm că invocarea riscului sistemic de impunitate pentru infracțiuni grave care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii nu constituie un motiv care să justifice restrângerea unui drept fundamental precum aplicarea retroactivă a legii penale mai favorabile, atunci când în sistemul constituțional al unui stat membru există un standard de protecție a acestui drept mai ridicat decât cel stabilit la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din cartă.

146. Pe scurt, în cazul în care nu ar fi reținută interpretarea articolului 49 alineatul (1) ultima teză din cartă pe care o propunem, jurisprudența Curții Constituționale referitoare la inexistența unor cazuri de întrerupere a prescripției răspunderii penale între anii 2018 și 2022 ar fi stabilit un standard național de protecție a principiului retroactivității *lex mitior* mai ridicat decât cel prevăzut de acest articol din cartă.

147. Este adevărat că aplicarea acestui standard național poate genera un risc de impunitate pentru persoanele care au fost judecate pentru fraude grave care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, astfel cum am analizat și cum a subliniat deja instanța de trimitere.

148. Cu toate acestea, precedentul din Hotărârea M.A.S. și M.B. genera același risc de impunitate și nu vedem niciun motiv pentru a-l evita în prezenta cauză. Standardul național mai ridicat de protecție a principiului *lex mitior* este în mod clar prezent în cauza de față, astfel cum se întâmplă în cauza M.A.S. și M.B. și spre deosebire de cauza Euro Box Promotion.

149. Desigur, interesele financiare ale Uniunii merită să fie protejate, însă acest lucru nu poate avea întâietate în fața apărării unui drept fundamental precum cel reprezentat de principiul retroactivității legii penale mai favorabile.

150. Într-o comunitate de drept precum Uniunea, drepturile fundamentale nu sunt mai puțin importante decât interesele financiare ale acesteia. Cu alte cuvinte, interesele financiare ale Uniunii nu pot fi protejate cu prețul unei încălcări a drepturilor fundamentale.

151. În cazul în care aplicarea articolului 325 TFUE și a normelor care îl pun în practică este deficitară, iar în unul sau mai multe state apare un risc sistemic de impunitate, Uniunea dispune de alte mecanisme juridice pentru a reacționa, precum acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Nu considerăm compatibilă cu valoarea statului de drept prevăzută la articolul 2 TUE reducerea nivelului de protecție a principiului *lex mitior* pentru a proteja mai bine interesele financiare ale Uniunii.

152. În consecință, supremația dreptului Uniunii nu ar produce efecte în acest caz, iar instanța de trimitere nu ar trebui să lase neaplicată jurisprudența Curții Constituționale pentru a asigura respectarea articolului 325 alineatul (1) TFUE și a Deciziei 2006/928. Dimpotrivă, ea trebuie să respecte această jurisprudență pentru a menține standardul mai ridicat de protecție a principiului *lex mitior* din dreptul român, care, prin însăși natura sa, profită autorilor infracțiunilor.

153. Această soluție este de asemenea cea mai compatibilă cu principiul legalității incriminării și cu cerințele sale privind previzibilitatea și precizia legii penale aplicabile⁹⁶. Deciziile Curții Constituționale, completate cu cea a Înaltei Curți de Casație și Justiție, au clarificat regimul de întrerupere a prescripției răspunderii penale prevăzut la articolul 155 alineatul (1) din Codul

⁹⁶ Hotărârea M.A.S. și M.B., punctele 55 și 56.

penal din 2009 după o perioadă în care au existat îndoieli în rândul instanțelor de drept comun. Lăsarea neaplicată a acestei jurisprudențe ar introduce noi incertitudini în ceea ce privește întreruperea prescripției răspunderii penale între anii 2018 și 2022.

C. A treia întrebare preliminară

154. Instanța de trimitere adresează a treia întrebare pentru ipoteza în care Curtea ar răspunde afirmativ la primele două întrebări (și numai în cazul în care nu s-ar putea reține o interpretare conformă cu dreptul Uniunii).

155. Întrucât propunem să se răspundă negativ la primele două întrebări, nu ar fi necesară abordarea celei de a treia. Vom face totuși acest lucru pentru cazul în care Curtea ar avea o poziție diferită.

156. Curtea s-a pronunțat deja cu privire la aspecte ale sistemului judiciar român⁹⁷ în termeni care permit să se răspundă la această din urmă întrebare preliminară. În cadrul acestei întrebări, instanța de trimitere pune accentul pe posibilitatea ca judecătorii să fie sancționați disciplinar atunci când se abat de la jurisprudența Curții Constituționale pentru motivul că nu este conformă cu dreptul Uniunii.

157. Astfel cum arată instanța de trimitere⁹⁸ și guvernul român, articolul 99 litera ș) din Legea nr. 303/2004, care considera abatere disciplinară nerespectarea deciziilor Curții Constituționale ori a deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție în soluționarea recursurilor în interesul legii, a fost abrogat ca urmare a Hotărârii RS.

158. Cu toate acestea, Decizia nr. 520/2022 a Curții Constituționale din 9 noiembrie 2022 a afirmat că nerespectarea de către judecători a deciziilor Curții Constituționale sau ale Înaltei Curți de Casație și Justiție poate conduce la aplicarea unei sancțiuni disciplinare atunci când judecătorul a acționat cu rea-credință sau gravă neglijență. Instanța de trimitere ridică problema compatibilității acestui nou regim disciplinar cu dreptul Uniunii.

159. Or, Hotărârile Euro Box Promotion și RS conțin indicii suficiente pentru a răspunde la această întrebare. Prin urmare, ne vom limita la a reda unele dintre considerațiile cuprinse în acele hotărâri:

- „[...] salvagardarea independenței instanțelor nu poate avea printre altele drept consecință excluderea totală a posibilității ca răspunderea disciplinară a unui judecător să fie angajată, în anumite cazuri cu totul excepționale, ca urmare a hotărârilor judecătorești adoptate de acesta. Astfel, este evident că o asemenea cerință de independență nu are scopul de a cauționa eventuale comportamente grave și total impardonabile din partea judecătorilor, care ar consta, de exemplu, în încălcarea deliberată și cu rea-credință sau dintr-o neglijență deosebit de gravă și de grosieră a normelor de drept național și de drept al Uniunii a căror respectare trebuie să o asigure sau în căderea în arbitrarie ori în denegare de dreptate, în condițiile în care ei sunt chemați, în calitate de deținători ai funcției de a judeca, să se pronunțe asupra litigiilor cu care sunt sesizați de către justițiabili”⁹⁹;

⁹⁷ Hotărârile Asociația Forumul Judecătorilor din România, Euro Box Promotion și RS.

⁹⁸ Decizia de trimitere, punctele 145 și 146.

⁹⁹ Hotărârea RS, punctul 83, care citează Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-791/19, EU:C:2021:596, punctul 137), și Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 238.

- „În schimb, este esențial, pentru a prezerva independența instanțelor și pentru a evita astfel ca regimul disciplinar să poată fi deturnat de la scopurile sale legitime și utilizat pentru controlul politic al hotărârilor judecătorești sau pentru a exercita presiuni asupra judecătorilor, ca faptul că o hotărâre judecătorească conține o eventuală eroare în interpretarea și aplicarea normelor de drept național și de drept al Uniunii sau în aprecierea faptelor și în evaluarea probelor să nu poată conduce în sine la angajarea răspunderii disciplinare a judecătorului în cauză”¹⁰⁰;
- „Articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări sau unei practici naționale care permite angajarea răspunderii disciplinare a unui judecător național pentru orice nerespectare a deciziilor curții constituționale naționale”¹⁰¹;
- „Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborat cu articolul 2 și cu articolul 4 alineatele (2) și (3) TUE, cu articolul 267 TFUE, precum și cu principiul supremației dreptului Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări sau unei practici naționale care permite angajarea răspunderii disciplinare a unui judecător național pentru motivul că acesta a aplicat dreptul Uniunii, astfel cum a fost interpretat de Curte, îndepărtându-se de o jurisprudență a curții constituționale a statului membru în cauză incompatibilă cu principiul supremației dreptului Uniunii”¹⁰².

160. Se impune, așadar, ca la a treia întrebare să se răspundă în același sens.

V. Concluzie

161. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem ca la cererea de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel Brașov (România) să se răspundă după cum urmează:

„1) O reglementare și o jurisprudență naționale care privesc întreruperea termenelor de prescripție a răspunderii penale care ar avea drept consecință ca un număr considerabil de fapte care constituie o fraudă gravă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii să rămână nepedepsite încalcă, în principiu, articolul 325 alineatul (1) TFUE și Decizia 2006/928/CE a Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției.

Instanța națională nu este obligată să lase neaplicate această reglementare și această jurisprudență naționale în cazul în care acestea sunt justificate de aplicarea principiului retroactivității legii penale mai favorabile, consacrat la articolul 49 alineatul (1) ultima teză din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene sau, în lipsa acesteia, de un standard național mai ridicat de protecție a acestui principiu, prevăzut de dreptul național.

2) Articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări sau unei practici naționale care permite angajarea răspunderii disciplinare a unui judecător național pentru orice nerespectare a deciziilor curții constituționale naționale sau ale instanței supreme naționale. Acestea nu se opun însă

¹⁰⁰ Hotărârea RS, punctul 84, care citează Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-791/19, EU:C:2021:596, punctul 138), și Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 239.

¹⁰¹ Hotărârea RS, punctul 87, care citează Hotărârea Euro Box Promotion, punctul 242.

¹⁰² Hotărârea RS, punctul 93 și punctul 2 din dispozitiv.

angajării unei astfel de răspunderi disciplinare în cazurile excepționale ale unor comportamente grave și total impardonabile din partea judecătorilor, care ar consta în încălcarea deliberată și cu rea-credință sau dintr-o neglijență deosebit de gravă și de grosieră a normelor de drept național și de drept al Uniunii a căror respectare trebuie să o asigure.

Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborat cu articolul 2 și cu articolul 4 alineatele (2) și (3) TUE, cu articolul 267 TFUE, precum și cu principiul supremației dreptului Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări sau unei practici naționale care permite angajarea răspunderii disciplinare a unui judecător național pentru motivul că aceasta a aplicat dreptul Uniunii, astfel cum a fost interpretat de Curte, îndepărtându-se de o jurisprudență a curții constituționale incompatibilă cu principiul supremației dreptului Uniunii.”