

## Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale

---

## Supremacy versus Sovereignty in EU Law. Antagonistic Perspectives on Criminal Liability

Alexandra CRIȘAN\*

Alexandru-Florin MATACHE\*\*

**Rezumat:** Interesele financiare ale Uniunii Europene au adus dintotdeauna în prim plan intenția factorilor de decizie unionali de a le proteja. În egală măsură, un obiectiv declarat al Uniunii este acela de a promova respectarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului în toate statele membre. Pot intra aceste deziderate în conflict? Dacă da, în ce măsură poate fi asigurat un echilibru în materie? Prezentul studiu își propune să răspundă la aceste întrebări, referindu-se, totodată, și la competența de legiferare în materie penală la nivelul Uniunii Europene.

**Cuvinte-cheie:** interesele financiare ale UE; prescripția răspunderii penale; competența de legiferare în materie penală; supremația dreptului UE; Taricco; Kolev;

**Abstract:** The financial interests of the European Union have always brought to the fore the intention of the EU decision-makers to protect them. Equally, a stated objective of the Union is to promote respect for fundamental human rights and freedoms in all Member States. Can these desiderata come into conflict? If so, to what extent can a balance be ensured? This study aims to answer these questions, while also referring to the competence to legislate in criminal matters at the level of the European Union.

---

\* auditor de justiție, anul I, (e-mail: [alexandra.crisan@inm-lex.ro](mailto:alexandra.crisan@inm-lex.ro));

\*\* auditor de justiție, anul I, (e-mail: [alexandru.matache@inm-lex.ro](mailto:alexandru.matache@inm-lex.ro));

**Keywords:** *the financial interests of the European Union; prescription of criminal liability; competence to legislate in criminal matters; the supremacy of the EU law; Taricco; Kolev;*

## I. Preliminarii

Pornind de la principiul potrivit căruia nimeni și nimic nu e mai presus de lege, un principiu absolut atât în ceea ce privește ordinea juridică a Uniunii Europene (în continuare UE), cât și a fiecărui stat membru, observăm că practica Curții de Justiție a Uniunii Europene (în continuare CJUE), mai exact anumite hotărâri ale instanței de la Luxemburg tind să confere acestui principiu un caracter relativ, un rol subsidiar atunci când sunt avute în vedere, spre exemplu, interesele financiare ale UE. Trei dintre aceste hotărâri au fost pronunțate de către CJUE în următoarele trei cauze:

a) Cauza C-105/14, având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale di Cuneo (Italia) în procedura penală împotriva lui Ivo Taricco și alții asupra căreia CJUE s-a pronunțat la data de 8 septembrie 2015;

b) Cauza C-42/17, cu obiect similar, formulată de Curtea Constituțională din Italia în procedura penală împotriva M.A.S. și M.B. asupra căreia CJUE s-a pronunțat la data de 5 decembrie 2017;

c) Cauza C-612/15, având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul art. 267 TFUE de Spetsializiran nakazatelen sad (Tribunalul Penal Specializat, Bulgaria), în procedura penală împotriva domnilor Nikolay Kolev, Milko Hristov și Stefan Kostadinov (în continuare cauza Kolev).

Ne propunem ca, prin prezentul studiu, să efectuăm o scurtă trecere în revistă a acestor hotărâri, prezentând noul stindard al viziunii Curții în materia supremației dreptului Uniunii și al apărării intereselor financiare ale acesteia.

## II. Cauza C-105/14 - Ivo Taricco și alții

Prima dintre cele trei cauze, și anume, cauza C-105/14 are ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată de Tribunale di Cuneo (Italia) în procedura penală împotriva lui *Ivo Taricco și alții*, cunoscută și sub denumirea Taricco I, privind interpretarea art. 101 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (în continuare TFUE), art.107 TFUE și art.119 TFUE, precum și a

## Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale

art.158 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată<sup>1</sup>.

În cauza sus-menționată, inculpații au fost trimiși în judecată pentru constituirea unui grup infracțional în vederea săvârșirii diferitor infracțiuni în materie de TVA. *In concreto*, aceștia au fost acuzați că, prin intermediul unei societăți-paravan și prin emiterea de documente false au achiziționat bunuri fără plata TVA-ului, permițând unei alte societăți reale, să achiziționeze bunuri la preț inferior față de prețul pieței. În cauză, au intervenit mai multe incidente procedurale, iar instanța de trimitere (Tribunale di Cuneo), în ședința preliminară, era în situația de a dispune încetarea procesului penal față de unul dintre inculpați, pe motiv că infracțiunile erau prescrise în privința sa, iar o decizie de trimitere în judecată pentru ceilalți inculpați nu ar fi permis analiza vinovăției/nevinovăției acestora, existând oricum posibilitatea ca și față de restul inculpaților să se finalizeze procesul penal printr-o hotărâre de încetare a acestuia, datorită împlinirii termenului de prescripție a Este de necontestat răspunderii penale.

Soluția de încetare era previzibilă datorită faptului că anchetele care privesc fraudele fiscale sunt, de cele mai multe ori, deosebit de complexe, ajungând să depășească termenele de prescripție prevăzute de lege, iar textele art.160 și art.161 din Codul Penal italian permiteau prelungirea termenului de prescripție ca urmare a întreruperii cu doar o pătrime din durata sa inițială, ajungând astfel la blocarea sistemului de sancționare a practicilor care privează statul de resursele necesare inclusiv pentru a-și îndeplini obligațiile față de UE.

Pusă în fața acestei realități, instanța națională italiană a considerat oportun a întreba Curtea de la Luxemburg în ce măsură articolele din Codul Penal italian sunt compatibile cu exigențele în materia concurenței de la nivel unional. Concluzia CJUE în această privință a fost că reglementările de la art.160 și art.161 din Codul Penal italian pot aduce atingere obligațiilor impuse statelor membre prin art. 325, alin.(1) și alin. (2) TFUE dacă reglementările nu permit aplicarea unor sancțiuni efective și disuasive în marea majoritate a cazurilor de fraudă gravă, aducând atingere intereselor financiare ale UE sau dacă ar exista termene de prescripție mai lungi pentru cazurile de fraudă care aduc atingere intereselor statului membru decât pentru cazurile de fraudă a intereselor

---

<sup>1</sup> CJUE, Hotărârea din 8 septembrie 2015, Ivo Taricco și alții, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555.

financiare ale UE. De asemenea, Curtea a statuat faptul că incumbă în sarcina instanței naționale de a verifica aceste aspecte și modalitatea de îndeplinire a art. 325 alin. (1) și alin. (2) TFUE, lăsând, atunci când este necesar, neaplicabile dispozițiile din dreptul național care ar avea ca efect împiedicarea statului membru să își respecte obligațiile ce derivă din statutul de membru al UE.

### III. Cauza C-42/17 – M.A.S. și M.B.

În ceea ce privește cea de-a doua cauză, C-42/17, aceasta a avut ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată de Curtea Constituțională din Italia în procedura penală împotriva M.A.S. și M.B., cunoscută și sub denumirea de *Taricco II*, privind interpretarea art.325, alin.(1) și alin.(2) TFUE, astfel cum a fost interpretat prin hotărârea din data de 8 septembrie 2015 privind cauza C-105/14 în care sunt inculpații Ivo Taricco și alții<sup>2</sup>. În fapt, Curtea Constituțională din Italia a fost sesizată pentru controlul constituționalității de către Curtea de Casație din Italia și de către Curtea de Apel Milano, care au semnalat faptul că ar urma să aplice dispozițiile stabilite prin hotărârea CJUE din data de 8 septembrie 2015, privindu-i pe Ivo Taricco și alții, în alte două proceduri ce se aflau pe rolul acestora, referitoare la infracțiuni privind interesele financiare ale UE, raportat la care împlinirea termenului de prescripție al tragerii la răspundere penală înainte de pronunțarea unei hotărâri era previzibilă. Referitor la aspectul semnalat, Curtea Constituțională din Italia a avut rezerve în ceea ce privește compatibilitatea unei asemenea hotărâri cu ordinea constituțională italiană și cu respectarea drepturilor inalienabile ale persoanei, aducând astfel atingere principiului legalității infracțiunilor și pedepselor.

Astfel, întrebările adresate de către Curtea Constituțională a Italiei au vizat două aspecte esențiale și anume: (1) dacă art 325, alin.(1) și alin.(2) TFUE impune neaplicarea de către instanța națională a prevederilor privind prescripția tragerii la răspundere penală chiar dacă este încălcată ordinea juridică din statul membru, având în vedere că prescripția în Italia este o instituție de drept material și (2) dacă astfel nu s-ar încălca principiul legalității și exigențele acestuia (accesibilitatea și previzibilitatea), precum și ordinea constituțională italiană, având în vedere incompatibilitatea hotărârii cu principiile constituționale și cu drepturile inalienabile ale persoanei.

Pusă în fața acestor dileme, CJUE a reiterat soluția propusă prin hotărârea din data de 8 septembrie 2015, în cauza privindu-i pe Ivo Taricco și

---

<sup>2</sup> CJUE, Hotărârea din 5 decembrie 2017, M.A.S. și M.B., C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936.

## Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale

---

alții, potrivit căreia se vor lăsa neaplicate dispozițiile din dreptul național, instituind însă, de data aceasta o excepție în ipoteza cazului în care neaplicarea determină încălcarea principiului legalității infracțiunilor și pedepselor datorită lipsei preciziei legii aplicabile sau în ipoteza aplicării retroactive a legii care impune condiții de incriminare mai severe decât cele în vigoare la momentul săvârșirii infracțiunii.

*A priori*, în ceea ce ne privește, ținem să precizăm că statutul de stat membru al UE presupune atât recunoașterea unor drepturi, cât și respectarea unor obligații de către statele membre. Astfel, în ceea ce privește dreptul unional, atunci când un stat membru adoptă anumite măsuri este imperios necesar ca acestea să nu compromită interesele UE<sup>3</sup>. Această perspectivă este avută în vedere și de art.325 TFUE, potrivit căruia:

*„(1) Uniunea și statele membre combat fraudă și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri luate în conformitate cu prezentul articol, măsuri care descurajează fraudele și oferă o protecție efectivă în statele membre, precum și în instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii. (2) Pentru a combate fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, statele membre adoptă aceleași măsuri pe care le adoptă pentru a combate fraudă care aduce atingere propriilor lor interese financiare”.*

În consecință, s-ar părea că statele membre au posibilitatea de a adopta măsurile pe care le consideră necesare pentru a proteja interesele financiare ale UE, natura acestor măsuri rămânând la latitudinea entităților naționale. Cu toate acestea, prin cele două hotărâri prezentate anterior, observăm faptul că CJUE a stabilit că măsurile adoptate trebuie să fie efective și disuasive pentru ca interesele financiare ale UE să fie realizate pe deplin, afirmând inclusiv că cele mai eficiente măsuri în vederea combaterii anumitor cazuri grave de fraudă în materie de TVA sunt totuși sancțiunile penale, fapt ce pune la îndoială posibilitatea statelor membre, sau chiar dreptul acestora, prevăzut de art.325

---

<sup>3</sup> Giovanni Zaccaroni, Francesco Rossi, „Settling the dust? An analysis of Taricco II from an EU constitutional and criminal law perspective”, *European Law Blog*, 2018, <https://europeanlawblog.eu/2018/04/12/settling-the-dust-an-analysis-of-taricco-ii-from-an-eu-constitutional-and-criminal-law-perspective/>.

TFUE de a alege măsurile pe care le consideră oportune pentru sancționarea infracțiunilor privind interesele financiare ale UE<sup>4</sup>.

Totodată, starea de echilibru în ceea ce privește supremația dreptului Uniunii și suveranitatea în legiferare în materie penală a statelor membre pare a nu fi fost avută în vedere de către CJUE care, în prima sa hotărâre privindu-i pe Ivo Taricco și alții nu a precizat suficiente elemente pentru ca instanțele naționale să înțeleagă dimensiunea aplicării ori a neaplicării dispozițiilor naționale în contextul art.325 TFUE, deschizând calea spre aplicarea discreționară a normelor europene, în detrimentul oricăror principii sau norme de drept național. Mai mult, invocând principiul supremației dreptului Uniunii, Curtea a mers atât de departe încât a afirmat, într-o notă oarecum arbitrară, că simplul fapt al intrării în vigoare a art.325 TFUE determină inaplicabilitatea de drept a oricărei dispoziții contrare a legislației naționale existente.

De asemenea, la o analiză atentă a celor două hotărâri, observăm că, în fapt, prin modalitatea în care a tranșat prima cauză, Curtea a generat un conflict între două interese fundamentale ale Uniunii, conflict confirmat în cea de-a doua hotărâre a CJUE și anume: interesul financiar versus interesul de realizare a securității juridice. Este de necontestat faptul că Uniunea Europeană trebuie să urmărească satisfacerea intereselor sale financiare, care în fapt este un interes general ce vizează și afectează toate statele membre ale Uniunii și pe toți cetățenii acestora în mod direct sau indirect, însă realizarea acestui deziderat nu trebuie urmărită cu orice preț, prin orice mijloace și în niciun caz prin destabilizarea securității juridice, *in concreto*, prin nesocotirea principiului legalității prevăzut de art. 49 din Carta drepturilor fundamentale ale UE. Pe cale de consecință, domeniul dreptului penal, propriu fiecărui stat, trebuie să fie doar modalitatea prin care se realizează scopurile și interesele UE, iar nu un domeniu autonom de competență exclusivă al UE. De altfel, după cum s-a arătat și în doctrină, deși Tratatul de la Lisabona recunoaște în mod oficial competența legiuitorului european de a interveni în procesul de incriminare a faptelor cu caracter penal transfrontalier, chiar și competența limitată a Uniunii în această materie rămâne una „țimidă”, „în sensul în care nu vorbim încă despre un veritabil drept penal supranațional, despre un drept penal european, cum ar fi

---

<sup>4</sup> Costanza Di Francesco Maesa, „Effectiveness and Primacy of EU Law v. Higher National Protection of Fundamental Rights and National Identity. A Look through the Lens of the Taricco II Judgment”, *EUCRIM*, 2018, <https://eucrim.eu/articles/effectiveness-and-primacy-eu-law-v-higher-national-protection-fundamental-rights/>.

## Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale

---

cazul în ipoteza în care incriminarea unor fapte-tip s-ar realiza printr-un *regulament*, respectiv printr-un act de aplicabilitate directă în sistemele penale ale statelor membre. Altfel spus, competența Uniunii se limitează la acțiuni de *armonizare*, nu de uniformizare a legislațiilor naționale, iar aceasta este doar consecința firească a trăsăturii dreptului penal pe care o reținem anterior: materia penală este un mijloc de control social, fiind atât de strâns legată de identitatea națională și culturală a societății, comunității în care intervine.”<sup>5</sup>

Referitor la interesul de realizare a securității juridice, afirmat în mod indirect de către CJUE prin hotărârile pronunțate, aspectul esențial este reprezentat de principiul legalității infracțiunilor și pedepselor. Din motivarea primei hotărâri a Curții privindu-i pe Ivo Taricco și alții ar părea că CJUE a avut în vedere exclusiv interesele financiare ale UE, neglijând principiul legalității și drepturile inalienabile ale persoanelor. “Omisiunea” acestei analize este acoperită aparent prin cea de-a doua hotărâre a CJUE în cauza privindu-i pe M.A.S. și M.B. în care se instituie excepția ce face trimitere la principiul legalității și la neretroactivitatea legii penale.

Referitor la principiul legalității infracțiunilor și pedepselor, apreciem că acesta este important atât în ordinea juridică a statelor membre, cât și în ordinea juridică a Uniunii, care presupune ca legea să fie precisă, accesibilă și neretroactivă, aspect remarcat chiar de către Curte. Precizările sunt esențiale din perspectiva faptului că instituția prescripției tragerii la răspundere penală este o instituție de drept material în Italia, aflată deci sub egida principiului legalității infracțiunilor și pedepselor. Mai mult, inclusiv în ipoteza calificării instituției prescripției ca fiind o instituție de drept procedural, opinăm că cerințele privind precizia și accesibilitatea trebuie să fie îndeplinite.

În consecință, chiar și persoanele care comit infracțiuni contra intereselor financiare ale UE trebuie să aibă posibilitatea de a cunoaște prevederile aplicabile în cauza lor. Or, aplicarea directă a art.325 TFUE în cauzele de dinainte de hotărârea privindu-i pe Ivo Taricco și alții ar fi contrară exigențelor menționate anterior, persoanele în cauză având parte de un tratament injust. Totodată, având în vedere cerințele de previzibilitate, pare că excepția instituită prin cea de-a doua hotărâre CJUE în cauza privindu-i pe

---

<sup>5</sup> A se vedea G. Ola, „Competența UE în materie penală. Scurte considerații privind modalitatea de incriminare la nivel european”, *Caiete de Drept Penal*, 2015, nr. 2, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pag. 109.

M.A.S. și M.B. se aplică limitat, și anume persoanelor care au săvârșit infracțiuni contra intereselor financiare ale UE înainte de pronunțarea hotărârii privindu-i pe Ivo Taricco și alții. După acest moment, oricine are posibilitatea să prevadă în mod rezonabil consecințele la care se expune în ipoteza comiterii unor infracțiuni contra intereselor financiare ale UE.

În final, trebuie reținut faptul că rămâne la latitudinea instanței naționale stabilirea existenței unui drept fundamental “superior” ce vine în contradicție cu obligația prevăzută la art.325 TFUE, dând întâietate dreptului, cu precizarea că regula o reprezintă aplicarea directă a dispozițiilor art.325 TFUE.

Această abordare a Curții de la Luxemburg, realizată prin cele două hotărâri analizate anterior, ridică, în opinia noastră, anumite semne de întrebare cu privire la modalitatea de aplicare a unora dintre articolele TFUE și din Carta drepturilor fundamentale ale UE, care, în asemenea circumstanțe, ar putea rămâne fără efect. Unul dintre acestea este art.67 TFUE potrivit căruia “*Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, cu respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre*”. Or, în condițiile în care securitatea juridică este plasată pe o poziție secundară, iar sistemele de drept și tradițiile juridice ale statelor membre sunt nesocotite, aplicarea articolului învederat devine opacă.

#### IV. Cauza C-612/15 - Kolev

La scurt timp de la pronunțarea deciziei în speța Taricco, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a rămas fidelă viziunii sale anterioare, statuând faptul că norme interne de procedură penală ale statelor membre trebuie să fie ignorate de către instanțele naționale dacă acestea generează o impunitate *de facto* a persoanelor care săvârșesc infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene. Este vorba despre o cauză generată de o trimitere preliminară a unei instanțe bulgare<sup>6</sup>.

În fapt, opt agenți ai vămii din Svilengrad (Bulgaria), domnii Dimitar Dimitrov, Plamen Drenski, Kolev, Hristov, Kostadinov, Nasko Kurdov, Nikola Trifonov și Georgi Zlatanov au fost acuzați de participarea la un grup infracțional organizat în perioada cuprinsă între 1 aprilie 2011 și 2 mai 2012, pentru motivul că ar fi solicitat mită de la șoferii de vehicule utilitare și particulare care traversau

---

<sup>6</sup> CJUE, Hotărârea din 5 iunie 2018, Nikolay Kolev și alții, C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392.

## Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale

---

frontiera ce separă Bulgaria de Turcia pentru a nu efectua controlul vamal și pentru a nu menționa în documente neregulile constatate. De asemenea, domnii Kostadinov și Kurdov au fost acuzați de tănuirea sumelor de bani care au făcut astfel obiectul luării de mită, iar domnii Drenski, Hristov, precum și Trifonov de corupție. Aceste diferite acte constituie, în temeiul art. 215, 301 și 321 din Nakazatelen kodeks (Codul penal bulgar), infracțiuni pasibile de pedepse privative de libertate care pot ajunge, după caz, până la șase sau la zece ani de închisoare, precum și, în ceea ce privește faptele de corupție, de amendă.

Aceste opt persoane au fost arestate în noaptea de 2 spre 3 mai 2012. Capetele de acuzare reținute împotriva lor au fost stabilite imediat după această arestare, apoi au fost precizate în cursul anului 2013 și le-au fost comunicate. Inculpații au fost, de asemenea, informați cu privire la probele colectate.

Mai departe, întrucât o parte dintre persoanele menționate au încheiat un acord cu Ministerul Public pentru a pune capăt în parte urmăririi penale inițiate în privința lor, cauza a fost deferită instanței de trimitere (instanța bulgară) pentru ca aceasta să aprobe acest acord. Cu toate acestea, întrucât instanța națională a considerat că actele de acuzare nu fuseseră adoptate de organul competent și că acestea conțineau încălcări ale unor norme de procedură, aceasta a respins, în două rânduri, cererea menționată.

În consecință, cauza a fost trimisă procurorului competent al parchetului specializat pentru ca acesta să formuleze noi capete de acuzare în privința celor opt persoane acuzate. Procedura a fost însă întreruptă ulterior în practică, iar termenele acordate pentru anchetă au fost prelungite în mai multe rânduri.

În cursul anului 2014, întrucât ancheta nu era încă finalizată, deși se scursese o perioadă de doi ani de la data punerii sub acuzare, domnii Kolev, Hristov și Kostadinov au sesizat instanța de trimitere (instanța bulgară), în temeiul art. 368 din Codul de procedură penală al Bulgariei, cu o cerere prin care se solicita ca aceasta să pună în aplicare procedura prevăzută la art. 369 din respectivul cod. Întrucât instanța a admis această cerere, ea a trimis cauza procurorului, acordându-i un termen de trei luni, respectiv până la 29 ianuarie 2015, pentru a finaliza ancheta, pentru a formula noi capete de acuzare, pentru a le comunica pe acestea, precum și elementele anchetei persoanelor acuzate și pentru a pune capăt fazei preliminare a procedurii penale, procurorul dispunând în continuare de cincisprezece zile suplimentare pentru a întocmi un rechizitoriu și pentru a-l prezenta instanței.

Procurorul a stabilit noi capete de acuzare și a prezentat un rechizitoriu instanței bulgare în termenele stabilite.

Respectivele capete de acuzare nu au fost însă comunicate nici domnilor Kolev și Kostadinov, nici avocaților acestora. Astfel, ei au arătat că nu se pot înfățișa la datele stabilite pentru această comunicare din motive medicale și profesionale. Pe de altă parte, nici aceste persoane, nici domnul Hristov nu au fost informați cu privire la elementele anchetei.

Prin ordonanța din data de 20 februarie 2015, instanța națională bulgară a considerat că au fost săvârșite încălcări ale unor norme fundamentale de procedură, din următoarele considerente:

Pe de o parte, noile capete de acuzare stabilite nu au fost comunicate domnilor Kolev și Kostadinov, cu încălcarea drepturilor lor procedurale, iar rechizitoriul conținea informații cu privire la acuzare necomunicate în mod legal acestora din urmă. Pe de altă parte, instanța a arătat că părțile din rechizitoriu referitoare la faptele imputate domnului Hristov erau contradictorii. În consecință, instanța menționată a dispus din nou, în conformitate cu art. 369 din Codul de procedură penală bulgar, trimiterea cauzei procurorului, acordându-i un termen de o lună, respectiv până la 7 mai 2015, pentru a remedia încălcările constatate ale normelor de procedură, sub sancțiunea închiderii procedurii penale inițiate împotriva domnilor Kolev, Hristov și Kostadinov.

Referitor la această din urmă sancțiune amintită, trebuie menționat faptul că, potrivit normelor de drept procesual penal bulgare, închiderea procedurii penale era guvernată, la data faptelor din litigiul principal, în special de art. 368 și 369 din Codul de procedură penală, cu privire la care instanța de trimitere a precizat că aveau ca obiectiv să accelereze faza preliminară a procedurii penale.

În temeiul art. 368 din acest Cod, atunci când faza preliminară a procedurii penale nu era finalizată la expirarea unui termen de doi ani de la punerea sub acuzare pentru infracțiuni grave, persoana acuzată putea solicita instanței să pună în aplicare procedura prevăzută la art. 369 din codul menționat vizând trimiterea spre judecată a cauzei sau, dimpotrivă, închiderea procedurii penale.

În speță, în conformitate cu art. 369 menționat, instanța, după constatarea expirării acestui termen de doi ani, trebuia să trimită cauza procurorului acordându-i un termen de trei luni pentru a finaliza ancheta și a încheia faza preliminară a procedurii penale fie prin încetarea urmăririi penale, fie prin trimiterea spre judecată a cauzei. Dacă procurorul opta pentru această a doua variantă, el dispunea de o perioadă de cincisprezece zile suplimentare

## Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale

---

pentru a întocmi și a prezenta instanței un rechizitoriu. Dacă procurorul nu respecta aceste noi termene, instanța trebuia să preia cauza și să închidă procedura penală. În schimb, dacă procurorul punea capăt fazei preliminare a procedurii și prezenta instanței un rechizitoriu în termenele stabilite, aceasta din urmă examina legalitatea procedurii și se asigura în special de absența unor încălcări ale unor norme fundamentale de procedură. În cazul în care considera că au fost săvârșite astfel de încălcări, instanța trimitea din nou cauza procurorului, acordându-i un termen suplimentar de o lună pentru a remedia aceste încălcări. Dacă procurorul nu respecta acest din urmă termen, dacă nu remedia încălcările menționate sau dacă săvârșea noi încălcări, instanța închidea procedura penală.

Atunci când toate aceste condiții erau îndeplinite, această închidere intervenea de drept în ceea ce privește persoana acuzată, iar instanța era obligată să o dispună, fără a putea să remedieze ea însăși încălcările unor norme fundamentale de procedură constatate și nici să examineze cauza pe fond. Decizia de închidere a procedurii penale punea capăt definitiv oricărei urmăririi penale, astfel încât nu mai era posibilă angajarea răspunderii penale a persoanei în cauză. Această decizie nu era, cu excepția unor cazuri excepționale, supusă căilor de atac.

Printr-o scrisoare din 25 august 2017, instanța de trimitere a informat Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu privire la modificarea art. 368 și 369 din Codul de procedură penală, precum și cu privire la introducerea în acest cod a unui nou articol 368a. În temeiul acestor noi dispoziții, instanța nu ar mai putea dispune închiderea procedurii penale, ci ar putea decide numai accelerarea acesteia. Cu toate acestea, potrivit respectivei instanțe, aceste modificări nu se aplică *ratione temporis* în cauza principală, astfel că o decizie venită de la Luxemburg era în continuare stringentă.

Revenind la prezentarea aspectelor relevante ale speței care a generat întrebarea preliminară, putem continua prin a puncta faptul că, deși i-a convocat pe domnii Kolev și Kostadinov în mai multe rânduri, procurorul nu a reușit totuși să asigure comunicarea legală a capetelor de acuzare stabilite, precum și a elementelor anchetei. Aceste elemente nu i-au putut fi trimise nici domnului Hristov. Astfel, aceste trei persoane și avocații lor au arătat din nou că nu se pot înfățișa la datele stabilite pentru diferite motive privind printre altele o deplasare în străinătate, temeiuri medicale și profesionale, precum și nerespectarea de

către procuror a termenului legal de citare de trei zile pentru comunicarea elementelor anchetei.

În consecință, instanța de trimitere a considerat, prin ordonanța din 22 mai 2015, că procurorul nu a remediat încălcările unor norme fundamentale de procedură constatate anterior și a săvârșit noi încălcări pentru motivul că drepturile procedurale ale domnilor Kolev, Hristov și Kostadinov au fost din nou încălcate, iar contradicțiile din rechizitoriu nu au fost eliminate în întregime.

Prin urmare, subliniind totodată că este posibil ca aceste trei persoane și avocații lor să fi abuzat de drepturile lor și să fi acționat în scop pur dilatoriu pentru a împiedica procurorul să pună capăt fazei preliminare a procedurii penale și să remedieze încălcările menționate în termenele stabilite, instanța bulgară a considerat că sunt întrunite condițiile închiderii acestei proceduri și că această închidere, așadar, intervine de drept în ceea ce privește persoanele menționate. În această privință, ea a subliniat în esență că faptul că persoana acuzată a abuzat de drepturile sale și a împiedicat în mod obiectiv procurorul să îndeplinească diferitele acte de procedură prevăzute de lege nu poate împiedica închiderea procedurii penale în cauză. În pofida acestor constatări, instanța menționată a decis totuși să claseze cauza în loc să dispună această închidere.

Atât procurorul, care susținea că nu s-a săvârșit nicio încălcare a unor norme fundamentale de procedură, cât și domnul Hristov, care considera că în mod eronat instanța de trimitere nu a închis procedura penală în cauză, au declarat apel împotriva acestei ordonanțe.

Printr-o ordonanță din 12 octombrie 2015, instanța sesizată cu apelul a considerat că instanța de trimitere ar fi trebuit să procedeze la această închidere în conformitate cu art. 368 și 369 din Codul de procedură penală al Bulgariei și, în acest scop, a trimis cauza spre rejudecare la această din urmă instanță.

Cu toate acestea, instanța de trimitere, cunoscând viziunea adoptată de către Curtea de Justiție a UE în cauza Taricco I, a hotărât că este oportun să întrebe Curtea de la Luxemburg dacă Hotărârea din 8 septembrie 2015, Taricco și alții (C-105/14), pronunțată de Curte în timp ce cauza era pendinte în fața instanței de apel, nu dă naștere unor îndoieli cu privire la compatibilitatea art. 368 și 369 din Codul de procedură penală bulgar cu dreptul Uniunii, în special cu obligația statelor membre de a garanta efectivitatea urmăririi penale a unor infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.

În cazul unui răspuns afirmativ, instanța de trimitere a ridicat problema consecințelor care trebuie deduse dintr-o astfel de incompatibilitate. În această privință, arătând totodată că i-ar reveni sarcina de a lăsa neaplicate, dacă este

## Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale

---

necesar, articolele în cauză, această instanță solicită să se stabilească măsurile specifice pe care ar trebui să le ia pentru a garanta efectul deplin al dreptului Uniunii, asigurând în același timp protecția dreptului la apărare și a dreptului la un proces echitabil ale domnilor Kolev, Hristov și Kostadinov.

Instanța națională a punctat, așadar, printre altele, faptul că aceasta ar fi putut decide să lase neaplicate termenele prevăzute la art. 369 din Codul de procedură penală al Bulgariei și, în consecință, să acorde procurorului termene mai lungi pentru ca acesta să remedieze neregularitățile constatate la întocmirea rechizitoriului și la comunicarea către persoanele acuzate a capetelor de acuzare, precum și a elementelor dosarului, înainte de a trimite din nou cauza spre judecată. Această instanță ridică însă problema măsurilor concrete pe care ar trebui să le ia în vederea protejării dreptului acestor persoane la un proces într-un termen rezonabil, prevăzut la art. 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

Pentru a răspunde interpelării instanței naționale bulgare, Curtea a reamintit, făcând trimitere la deciziile din spețele Taricco și M.A.S. și M.B., faptul că art. 325 alineatul (1) TFUE impune statelor membre să combată fraudă și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri cu efect de descurajare și efective. Or, colectarea veniturilor care provin din taxele aferente Tarifului vamal comun reprezintă, fără dubiu, un reper important al intereselor financiare ale UE. Ca atare, arată CJUE, statele membre trebuie să se asigure că normele de procedură penală interne permit o sancționare efectivă a infracțiunilor legate de această materie.

Stabilind că legea bulgară împiedică, în anumite ipoteze, sancționarea efectivă a persoanelor care comit infracțiuni ce aduc atingere intereselor financiare ale UE, Curtea a statuat în sensul în care *„articolul 325 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care instituie o procedură de închidere a procedurii penale precum cea prevăzută la articolele 368 și 369 din Nakazatelno protsesualen kodeks (Codul de procedură penală), în măsura în care această reglementare se aplică în proceduri deschise în cazuri privind o fraudă gravă sau o altă activitate ilegală gravă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene în materie vamală. Revine instanței naționale sarcina de a conferi efect deplin articolului 325 alineatul (1) TFUE lăsând neaplicată, dacă este necesar, reglementarea menționată, asigurând în același timp respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor acuzate”*.

## V. Concluzii

Sumarizând, putem afirma faptul că, dincolo de binevenita nuanțare din cauza *Taricco II*, Curtea de Justiție a Uniunii Europene pare, cel puțin în jurisprudența sa recentă, să dea întâietate necesității protejării eficiente a intereselor financiare ale UE în fața respectării suveranității statelor membre de a legifera în materie penală. Dacă adaptarea normelor procesual penale din statele membre la această optică este mai facil de realizat, o uniformizare a dreptului penal substanțial în această direcție este extrem de dificil a fi realizată în perioada imediat următoare la nivelul UE. Aceasta cu atât mai mult cu cât specificul național al fiecărui stat rămâne o barieră puternică în fața acestui demers.

Pentru a atinge nivelul dezirabil de echilibru între protejarea intereselor financiare ale Uniunii și supremația dreptului, mai ales atunci când drepturi și libertăți fundamentale cetățenești sunt în joc, considerăm că, cel puțin pentru moment, cel mai util instrument ar fi o armonizare a dreptului penal substanțial strict pe palierul faptelor ilicite care lezează interesele financiare ale UE. În fond, dezideratul salvării intereselor Uniunii în această materie este unul care transcende diferențele de reglementare în legislațiile naționale ale statelor, putând fi imaginate o serie de reguli comune în materie asupra cărora să convină factorii de decizie competenți.

Este probabil ca însăși Uniunea Europeană, prin organismele competente, să fie nevoită să implementeze o serie de măsuri eficiente și disuasive astfel încât să găsească un echilibru între supremație și suveranitatea statelor membre ale Uniunii, fără a nega importanța respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.