

II. JURISPRUDENȚĂ

HOTĂRÂREA CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI ÎN CAUZA MIHALACHE ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI

MARIA-BEATRICE BERNA*

Abstract:

The right not to be subjected to a trial and punished twice (“bis”) for the same act (“idem”) distinguishes itself within the framework of prerogatives established by means of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms through its absolute, non-derogatory character and through its legal purpose – respectively that to obtain and maintain the security of legal relations. In the case *Mihalache vs. Romania* the theoretical requirements derived from the content of article 4, and Additional Protocol no. 7 to the European Convention on Human Rights are critically assessed. Aspects such as: the correct way to evaluate the definitive character of the solutions advanced by the prosecutors of a particular case; the applicability of the principle of hierarchical subordination to the activity of the Public Ministry; balancing the report between the prosecutor’s right of disposal by reference to a pending case and the intervention of the hierarchical superior prosecutor with regard to a solution that is already pronounced; – represent the essential elements that have been analyzed in the studied case.

Keywords: dual proceedings, final conviction, legal remedies, juridical security

Résumé:

Le droit de ne pas être jugé et puni deux fois („bis”) pour le même acte („idem”) se distingue dans le cadre des prérogatives établies dans la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés Fondamentales par son caractère absolu, son caractère non dérogoire et par son objectif juridique – celui d’obtenir et de maintenir la sécurité des relations juridiques. Dans l’affaire *Mihalache contre la Roumanie*, les exigences théoriques découlant du contenu de l’article 4, Protocole Additionnel no. 7 de la Convention Européenne des Droits de l’Homme font l’objet d’une évaluation critique. Des aspects tels que: la manière correcte d’évaluer le caractère définitif des solutions avancées par les procureurs d’une affaire donnée; l’applicabilité du principe de subordination hiérarchique à l’activité du Ministère Public; établir un équilibre entre le droit du procureur de disposer d’une décision par rapport à une affaire en cours et l’intervention du procureur supérieur hiérarchique au sujet d’une solution déjà prononcée; – représentent les éléments essentiels analysés dans le cas étudié.

Mots-clés: double procédure, condamnation définitive, voies de recours, sécurité juridique

* Asist univ. dr., e-mail: berna.beatrice@yahoo.com

În cauza *Mihalache împotriva României*¹ particularitățile stării de fapt sunt sintetizate pe următoarele coordonate: (1) în august 2008, reclamantul a refuzat solicitarea formulată de autoritățile publice referitoare la recoltarea de mostre biologice în scopul stabilirii nivelului de alcoolemie din sânge; (2) autoritățile publice solicitante (poliția rutieră) au calificat refuzul reclamantului ca neavând un grad ridicat de pericol social, aplicând sancțiunea amenzii; ca urmare a aplicării acestei sancțiuni, procedurile penale au fost sistate; (3) reclamantul a executat sancțiunea amenzii, fără a contesta măsura dispusă de procurorul de caz; (4) în ianuarie 2009, fapta reclamantului a fost reevaluată din perspectiva gradului de pericol social generat și în consecință, procurorul ierarhic superior a anulat sancțiunea dispusă anterior și deja executată de reclamant, dispunând redeschiderea procedurii penale și trimiterea în judecată a reclamantului; instanța de judecată a condamnat reclamantul la pedeapsa închisorii de 1 an cu suspendare.

Din punct de vedere juridic, faptele descrise anterior au constituit obiectul „dublei calificări”, respectiv al „dublării procedurale”, aducând în discuție aplicabilitatea articolului 4 din Protocolul Adițional nr. 7² la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale³.

Din punct de vedere structural, conținutul art. 4 este organizat în 3 dimensiuni teoretice: (1) principiul *ne bis in idem* potrivit căruia *nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui stat*; (2) stabilirea metodologiei de interpretare a principiului *ne bis in idem* care atestă compatibilitatea principiului cu *redeschiderea procesului, conform legii și procedurii penale a statului respectiv, dacă fapte noi sau recent descoperite sau un viciu fundamental în cadrul procedurii precedente sunt de natură să afecteze hotărârea pronunțată*; (3) asimilarea principiului *ne bis in idem* cu normele imperative, de *jus cogens*, ale dreptului convențional – astfel încât *nicio derogare de la prezentul articol nu este îngăduită în temeiul art. 15 din Convenție*.

Relativ la ultimele două dimensiuni teoretice menționate anterior, se impun comentarii suplimentare. Includerea dreptului de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori pentru aceeași faptă în categoria prerogativelor absolute – care trebuie să fie garantate în orice situație (inclusiv în cazurile extreme

¹ Având numărul 54012/10, soluționată prin hotărârea pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului la data de 8 iulie 2019.

² Adoptat la Strasbourg, la data de 22 noiembrie 1984 intrat în vigoare la 1 noiembrie 1988.

³ Semnată la Roma, pe 4 noiembrie 1950, intrată în vigoare în anul 1953; *brevitatis causa*, vom utiliza în conținutul lucrării acronimul *CEDO* pentru a desemna *Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale*.

reglementate de art. 15 din CEDO – război sau pericol public) – nu limitează *de plano* orice posibilitate de interpretare a conținutului art. 4, alin.1 din Protocolul Adițional nr. 7.

Reiterând teza *interdependenței și indivizibilității drepturilor omului*⁴, dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori trebuie să fie aplicat cu luarea în considerare a altor prerogative individuale procedurale menite să asigure securitatea procedurilor juridice, precum dreptul individului la o judecată corectă, respectiv la o judecată care să reflecte adevărul juridic obiectiv. În mod logic, *dreptul corelativ principiului ne bis in idem* se va aplica cu respectarea garanțiilor oferite de celelalte drepturi procedurale – de aici rezultă și necesitatea interpretării *dreptului de a nu fi judecat și pedepsit de două ori* în acord cu posibilitatea *redeschiderii procesului, conform legii și procedurii penale interne, dacă fapte noi sau recent descoperite sau un viciu fundamental în cadrul procedurii precedente sunt de natură să afecteze hotărârea pronunțată.*

Scopul reglementării instituite prin norma conținută în art. 4, Protocolul nr. 7 vizează *prevenirea repetării proceselor penale încheiate printr-o decizie finală (fie că această hotărâre este de achitare sau de condamnare).* În esență, regula *ne bis in idem* previne dublarea procedurilor care se raportează la aceeași faptă și la același subiect. Plasarea problematicii dublării procedurilor sub autoritatea de reglementare a normei „*ne bis in idem*” implică, la rândul său, îndeplinirea cumulativă a unor cerințe specifice : (1) identitatea de jurisdicție statală și (2) natura penală a procedurilor.

Referitor la prima cerință, este clar că existența unei pluralități de state împiedică aplicabilitatea art. 4. În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis pe cale jurisprudențială⁵ că, în situația în care solicitantul a fost condamnat într-un stat pentru fapte care au constituit obiectul achitării prin hotărâre definitivă pronunțată de un alt stat, nu poate fi invocată dublarea procedurilor dat fiind faptul că *evaluarea juridică s-a produs de jurisdicții statale diferite.* Conform doctrinei *marjei de apreciere a statelor*⁶ relațiile dintre

⁴ Proclamată prin documentele oficiale ONU precum: *Final Act of the International Conference of Human Rights (Actul Final al Conferinței Internaționale a Drepturilor Omului)*, desfășurată la Teheran în 1968, Rezoluția Adunării Generale ONU 32/130, *Alternative approaches and ways and means within the United Nations System for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms (Abordări alternative, modalități și mijloace în cadrul Sistemului Națiunilor Unite pentru îmbunătățirea exercitării efective a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului).*

⁵ Hotărârea pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Krombach împotriva Franței*, cererea nr. 29731/96.

⁶ Fiind recunoscută ca o noțiune flexibilă, susceptibilă de semnificații distincte în funcție de particularitățile culturale ale statului care face interpretarea, doctrina *marjei de apreciere a statelor* are sorginte jurisprudențială. În cauza *Handyside împotriva Regatului Unit* (cererea nr.

autoritățile naționale și cele europene se construiesc în baza subsidiarității: autoritățile naționale sunt cele mai apropiate de contextul cultural, social, politic, economic al aplicării drepturilor și libertăților fundamentale conținute în CEDO, astfel încât intervenția autorităților europene va avea loc doar în absența/imposibilitatea de acțiune la nivel național. Dat fiind faptul că aspectele de drept penal sunt definitorii pentru ordinea publică a unui stat, este firesc ca acestea să fie dezlegate diferit, în funcție de jurisdicția statală la care ne raportăm. Soluțiile diferite pronunțate de state distincte în aceeași problemă juridică nu pot fi invalidate sub imperiul regulii „ne bis in idem”.

Cerința naturii penale a procedurilor este îndeplinită dacă sunt validate criteriile *Engel*⁷ extrase din activitatea Curții: (1) calificarea juridică a faptei ca infracțiune în acord cu dreptul intern; (2) natura infracțiunii (3) gradul de severitate al pedepsei. Pentru stabilizarea caracterului penal al procedurilor, criteriile enumerate nu se impun a fi îndeplinite cumulativ. Cumularea operează între primul și oricare dintre ultimele două criterii. Ultimele două criterii (criteriile 2 și 3) pot fi cumulate dacă analiza separată a fiecărui criteriu nu permite realizarea unei concluzii clare cu privire la existența unei acuzații penale. Apreciem că între *calificarea juridică și natura infracțiunii* trebuie să existe un raport de suprapunere totală, deoarece ambele acțiuni presupun stabilirea unei corespondențe corecte între starea de fapt și starea de drept. Este corect ca, prin calificarea juridică a faptei, să fie indicată natura infracțiunii; în același sens, este firesc să rezulte natura infracțiunii din calificarea realizată de autoritățile publice competente. Calificarea juridică (și corespondentul acesteia în dreptul penal – încadrarea juridică a faptei) trebuie să exprime realitatea faptică astfel încât să fie asigurate premisele unei judecăți corecte. În cauza Mihalache, Curtea a stabilit că o amendă administrativă pentru refuzul de a furniza un eșantion biologic pentru determinarea nivelului de alcool din sânge al unui șofer, a însemnat o sancțiune penală.

În speța analizată, principalul aspect remarcat de Curte constă în identificarea elementelor principiului ne bis in idem. În paragraful 49 din Hotărârea Curții sunt

5493/72 soluționată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului la data de 7 decembrie 1976), instanța europeană a clarificat noțiunea *marja de apreciere a statelor*, atașându-i semnificația *instrumentului procedural pus la dispoziția autorităților naționale în scopul aprecierii optime a contextului de aplicare și/sau limitare a drepturilor și libertăților fundamentale conținute în CEDO*. Prin adoptarea Protocolului nr. 15, doctrina marjei de apreciere va fi înscrisă în partea preambulară a CEDO, subliniindu-se pe această cale caracterul *subsidiar* al sistemului convențional de drept, prin raportare la sistemele naționale de drept – care sunt în măsură să distingă într-un mod mai adecvat soluția optimă pentru garantarea drepturilor și libertăților înscrise în Convenție.

⁷ Hotărârea pronunțată de Curte în cauza *Engel și alții împotriva Olandei*, la data de 8 iunie 1976, ca urmare a analizării cererilor nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72.

explicitate elementele de conținut care trebuie să fie supuse analizei: (1) cele două proceduri să fie de natură penală; (2) cele două proceduri trebuie să se refere la aceleași fapte; (3) trebuie să fie identificată o dublare procedurală. În consecință, apreciem că este relevant să evaluăm relația dintre cele două proceduri *la care a fost supus reclamantul*: prima procedură s-a desfășurat în fața procurorului iar cea de-a doua parte a celei de-a doua proceduri a avut loc în fața instanței de judecată, fără ca cele două proceduri să fie integrate într-un singur proces, coerent și autonom. Ambele proceduri au avut ca obiect aceeași faptă – refuzul solicitantului de a oferi mostre biologice în timpul unui control rutier pentru a se determina nivelul de alcool din sânge. Având în vedere succedarea în timp a procedurilor (cele două proceduri s-au desfășurat consecutiv și nu simultan) dar și faptul că autoritatea de evaluare a comportamentului reclamantului a fost diferită (procurorul, respectiv instanța de judecată), suntem în prezența a două proceduri distincte iar pentru faptul că ambele proceduri se raportează la aceeași problemă juridică, procedurile sunt „dublate” („bis”).

În paragrafele 84 și 85 din hotărârea pronunțată, Curtea descrie raționamentul avut în vedere pentru a ajunge la concluzia conform căreia a existat încălcarea principiului *ne bis in idem* în cauza Mihalache. În cazul de față, reclamantul a fost urmărit penal pentru ambele seturi de proceduri pentru o singură infracțiune pedepsită de o singură dispoziție legală, respectiv art. 87 § 5 din Ordonanța nr. 195/2002. Procedura și pedepsele aplicate reclamantului urmăreau același scop general – respectiv descurajarea conduitei care prezintă un risc pentru siguranța rutieră. Prima procedură în ansamblul său și partea inițială a celei de-a doua proceduri au fost realizate de aceeași autoritate (parchetul de pe lângă Judecătoria Focșani) și în ambele proceduri au fost administrate aceleași probe.⁸

Odată stabilită dublarea procedurilor, este necesară evaluarea caracterului *definitiv al primei hotărâri* (fie că aceasta era de condamnare sau de achitare). Curtea constată că „(...) prin principiul *ne bis in idem* se urmărește protejarea persoanelor care au fost achitate sau condamnate definitiv. În Raportul explicativ al Protocolului nr. 7 se afirmă, în ceea ce privește articolul: „principiul stabilit în prezenta dispoziție se aplică numai după ce persoana a fost achitată sau condamnată definitiv în conformitate cu legislația și procedura penală a statului în cauză”. Pentru a fi invocată protecția în temeiul prezentului articol, nu este suficientă o decizie finală ci este necesar ca acea decizie finală să implice achitarea sau condamnarea persoanei”⁹.

În speța analizată, Curtea a apreciat că sancțiunea aplicată reclamantului în cadrul primei proceduri de către procurorul de caz constituie o hotărâre de

⁸ A se vedea cauza Mihalache împotriva României, cererea nr. 54012/10, paragrafele 84 și 85.

⁹ *Ibidem*, paragraful 88.

condamnare în sensul art. 4 din Protocolul nr. 7. Curtea a reținut că procurorul a aplicat regulile de fond relevante prevăzute de dreptul intern; procurorul a evaluat dacă au fost îndeplinite cerințele pentru caracterizarea presupuselor fapte ale reclamantului drept infracțiune. Pe baza probelor produse, procurorul a efectuat propria sa evaluare a tuturor circumstanțelor cazului, – circumstanțe referitoare atât la solicitant în mod individual, cât și la situația de fapt specifică. După efectuarea acestei evaluări, conform competenței care i-a fost oferită de dreptul intern, procurorul a decis să renunțe la urmărirea penală, impunând în același timp reclamantului o măsură care avea un scop punitiv și descurajant – achitarea unei amenzi. Pedepsa aplicată a devenit executorie la expirarea termenului (20 de zile de la data pronunțării sancțiunii) reglementat pentru formularea de contestații în conformitate cu dreptul intern.

În cauza Mihalache se impune o analiză atentă asupra *naturii juridice a actului care constituie hotărârea*. O problemă specifică poate fi identificată în legătură cu caracterul juridic al actului pronunțat de o autoritate participantă la administrarea justiției în plan național. În acest sens, Curtea clarifică aspectele care trebuie să fie avute în vedere, pentru a stabili dacă actul procurorului prin care se dispune scoaterea de sub urmărire penală a reclamantului (pronunțată în cadrul primei proceduri) poate fi calificată ca *hotărâre* în sensul prescris de prevederile art. 4 din Protocolul Adițional nr. 7., Conform paragrafului 95 din Hotărârea Curții, (...) *ceea ce contează în orice caz este că decizia în cauză a fost dată de o autoritate care participă la administrarea justiției în sistemul juridic național în cauză și că această autoritate este competentă în conformitate cu dreptul intern, pentru a stabili și, după caz, a sancționa ilegalitatea comportament pentru care persoana a fost acuzată. Faptul că decizia nu ia forma unei hotărâri nu poate pune sub semnul întrebării achitarea sau condamnarea întrucât un asemenea aspect procedural și formal nu poate să influențeze efectele deciziei.*

Curtea a procedat în mod similar și în alte spețe privitoare la evaluarea posibilității ca procedurile identificate în dreptul intern ca având caracter administrativ să producă efecte care să fie calificate drept *penale* în înțelesul Convenției.¹⁰

¹⁰ Hotărârea pronunțată în cauza *A și B împotriva Norvegiei*, cererile având numărul 24130/11 și 29758/11 la data de 15 noiembrie 2016, paragrafele nr. 139 și 148; Hotărârea pronunțată în cauza *Sergey Zolotukhin împotriva Rusiei*, cererea numărul 14939/03, la data de 10 februarie 2009, paragrafele 54-57; Hotărârea pronunțată de Curte în cauza *Tsonyo Tsonov împotriva Bulgariei*, cererea nr. 2378/03, la data de 14 ianuarie 2010, paragraful 54. În ultima cauză citată, Curtea a apreciat că decizia primarului de a aplica o amendă administrativă solicitantului – din moment ce nu fusese contestată în instanță și era executorie, reprezintă o decizie finală în sensul art. 4 din Protocolul nr. 7.

În aprecierea caracterului definitiv al măsurii dispuse în conformitate cu dreptul intern (amenda), Curtea a dezvoltat o metodologie *suis generis* în temeiul căreia principalul criteriu luat în considerare constă în epuizarea căilor interne de atac.

Pe cale jurisprudențială¹¹, Curtea a asociat caracterul final al deciziei cu epuizarea căilor interne de atac, sau cu expirarea termenului prevăzut în dreptul intern pentru utilizarea căilor de atac. Remediile apreciate ca extraordinare nu au fost luate în considerare pentru a determina caracterul final al deciziei.

Potrivit dreptului intern, principala premisă a epuizării căilor interne de atac presupune asigurarea *transparenței și accesibilității* remediilor juridice. În cauza *Mihalache*, reclamantul a acceptat sancțiunea aplicată, fără a o contesta, apreciind că remediul contestației este inadecvat. Având în vedere pasivitatea reclamantului vis-à-vis de posibilitatea exercitării remediului juridic și odată expirat termenul prevăzut de lege în acest sens, premisele securității juridice au fost realizate, iar sancțiunea aplicată de procuror în cadrul primului set de proceduri a devenit definitivă.

Posibilitatea procurorului ierarhic superior de a evalua hotărârea pronunțată de procurorul ierarhic inferior constituie o modalitate de concretizare a principiului subordonării ierarhice specifice activității Ministerului Public. Cu toate acestea, controlul exercitat de procurorul ierarhic superior nu trebuie să dobândească dimensiuni abuzive; în consecință, trebuie să existe un termen prestabilit înăuntrul căruia se poate manifesta controlul ierarhic. În opinia Curții, posibilitatea procurorului ierarhic superior de a redeschide procedura penală și de a reevalua temeinicia unei decizii, fără a fi legat de un termen, nu constituie o acțiune care să fie încadrată în categoria remediilor juridice obișnuite. În consecință, exercitarea controlului ierarhic nu constituie o limită juridică în privința aprecierii caracterului definitiv a măsurii amenzi.

Având în vedere că procurorul ierarhic superior a cercetat aceleași fapte asupra cărora s-a pronunțat procurorul ierarhic inferior și luând în considerare că nu au fost îndeplinite cerințele prevăzute de paragraful 2 al art. 4, Protocolul nr. 7, care să justifice redeschiderea procedurii, Curtea a statuat în unanimitate că în cauza *Mihalache* împotriva *României* s-a produs o încălcare a dreptului de a nu fi judecat și pedepsit de două ori pentru aceeași faptă.

¹¹ Hotărârea Curții în cauza *Storbråten împotriva Norvegiei*, cererea nr. 12277/04, pronunțată la data de 1 februarie 2007; Hotărârea pronunțată de Curte în cauza *Nikitin împotriva Rusiei*, cererea nr. 50178/99, la data de 20 iulie 2004, paragraful 37.