

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

COMPILAȚIE
A OPINIILOR ȘI RAPOARTELEOR COMISIEI DE LA VENEȚIA
PRIVIND SECURITATEA JURIDICĂ¹

¹*Acest document va fi periodic actualizat. Această versiune conține toate opiniile și rapoartele adoptate până la și în cadrul celei de-a 129-a Sesiune plenară a Comisiei de la Veneția (10-11 decembrie 2021).*

I. INTRODUCERE

Acest document reprezintă o compilație de extrase preluate din opiniile și rapoartele/studiile adoptate de Comisia de la Veneția în chestiuni privind securitatea juridică. Scopul acestei compilații este de a oferi o imagine de ansamblu a doctrinei Comisiei de la Veneția în acest domeniu.

Această compilație este o sursă de referință pentru cei care elaborează constituții și legi privind partidele politice, pentru cercetători, precum și pentru membrii Comisiei de la Veneția, cărora li se solicită elaborarea comentariilor și opiniilor pe marginea acestor texte. Cu toate acestea, ea nu ar trebui să-i împiedice pe membri să prezinte noi puncte de vedere ori să se îndepărteze de la cele anterioare, dacă există un motiv justificat în acest sens. Acest document oferă doar un cadru de referință.

Compilația este structurată de o manieră tematică, astfel încât să fie facilitat accesul la subiectele examinate de Comisia de la Veneția de-a lungul anilor.

Compilația nu este un document static și va continua să fie actualizată periodic cu extrase din opiniile sau rapoartele/studiile nou-adoptate de Comisia de la Veneția.

Fiecare opinie la care se face referire în document se referă la un stat precis, iar orice recomandare care a fost formulată trebuie privită în contextul constituțional specific statului respectiv. Asta nu înseamnă că recomandarea nu poate fi relevantă și pentru alte sisteme.

Rapoartele și studiile Comisiei de la Veneția citate în compilație prezintă standarde generale pentru toate statele membre și observatoare ale Comisiei de la Veneția. Recomandările formulate în rapoarte și studii vor avea, așadar, o aplicare mai generală, deși particularitatea situațiilor naționale/locale reprezintă un factor important și trebuie luată în considerare în mod corespunzător.

Scurtele extrase din opinii și din rapoartele/studiile prezentate aici trebuie privite în contextul textului original adoptat de Comisia de la Veneția din care au fost preluate. Prin urmare, fiecare citat are o referință care stabilește locația sa exactă în opinie ori în raportul/studiul (numărul paragrafului, numărul paginii pentru opiniile mai vechi), care-i permite cititorului să-l găsească în opinie ori în studiul/raportul respectiv.

Poziția Comisiei de la Veneția se poate modifica cu timpul ori se poate dezvolta, întrucât se elaborează noi opinii și se dobândesc noi experiențe. Prin urmare, pentru a avea o înțelegere deplină a poziției Comisiei de la Veneția, ar fi important de citit întreaga compilație referitoare la un anumit subiect. Vă rugăm să informați Secretariatul Comisiei de la Veneția în cazul în care considerați că un citat lipsește, că este superfluu ori că este încadrat într-o rubrică incorectă (venice@coe.int).

Compilația nu abordează problema specifică a stabilității legislației electorale, care este examinată în Compilația opiniilor și a rapoartelor Comisiei de la Veneția privind stabilitatea legislației electorale (CDL-PI(2020)020).

II. DEFINIȚIA ȘI FUNCȚIA SECURITĂȚII JURIDICE

A. Lista Comisiei de la Veneția privind criteriile statului de drept

A. Securitatea juridică

37. Unul din elementele contextuale relevante este sistemul juridic în general. Izvoarele de drept care consacra norme juridice, garantând astfel securitatea juridică, nu sunt identice în toate statele: unele state fac parte din sistemul dreptului continental, pe când altele fac parte din sistemul de common law, unde dreptul este creat de judecător.

B. Securitatea juridică

1. Accesibilitatea legislației. Sunt legile accesibile?

- i. Sunt publicate toate actele legislative înainte de intrarea lor în vigoare?
- ii. Sunt ele ușor accesibile, de exemplu, fără introducerea unei plăți efectuate prin intermediul internetului și/sau pentru accesarea unui monitor oficial?

2. Accesibilitatea hotărârilor judecătorești. Sunt hotărârile judecătorești accesibile?

- i. Sunt hotărârile judecătorești ușor accesibile pentru public?
- ii. Sunt excepțiile suficient de justificate?

57. Pentru că hotărârile judecătorești pot stabili, detalia și clarifica legea, accesibilitatea lor face parte din securitatea juridică. Limitările pot fi justificate pentru a proteja drepturile individuale, cum ar fi cele ale minorilor în cauze penale.

3. Previzibilitatea legilor

Sunt previzibile efectele legilor?

- i. Sunt legile scrise de o manieră ușor de înțeles?
- ii. Stabilește noua legislație într-un mod clar dacă (și care) legislație anterioară este abrogată ori modificată? Sunt incorporate amendamentele într-o versiune consolidată a legii, accesibilă publicului?

58. Previzibilitatea presupune nu doar că legea trebuie, când este posibil, să fie proclamată înainte de implementare și să fie previzibilă în privința efectelor sale: de

asemenea, ea trebuie formulată cu suficientă precizie și claritate pentru a le permite subiectelor de drept să-și regleze conduita conform acesteia.

59. Gradul necesar de previzibilitate depinde, totuși, de natura legii. În particular, previzibilitatea este esențială în legislația penală. Precauția, înainte de a se confrunta cu pericole concrete, a devenit acum din ce în ce mai importantă; această evoluție este legitimă datorită multiplicării riscurilor rezultate, în special, din evoluția tehnologiei. Cu toate acestea, în domeniile în care se aplică abordarea preventivă a legilor, cum ar fi legea riscului, condițiile prelabile pentru acțiunea statului sunt stabilite în termeni considerabil mai largi și mai imprecisi, însă preeminența dreptului presupune ca principiul previzibilității să nu fie ignorat.

4. Stabilitatea și coerența legii

Sunt legile stabile și coerente?

- i. Sunt legile stabile, fiind modificate doar cu un avertisment corespunzător?
- ii. Sunt ele aplicate în mod coerent?

60. Instabilitatea și incoerența legislației ori a acțiunilor executivului pot afecta capacitatea unei persoane de a-și planifica acțiunile. Cu toate acestea, stabilitatea nu este un scop în sine: legea trebuie să se poată adapta la circumstanțele în schimbare. Legea poate fi schimbată, însă prin dezbatere și notificarea publică și fără a afecta negativ așteptările legitime (a se vedea punctul următor).

5. Așteptările legitime

Este asigurată respectarea principiului așteptărilor legitime?

61. Principiul așteptărilor legitime face parte din principiul general al securității juridice în dreptul Uniunii Europene, derivat din legile naționale. De asemenea, acesta exprimă ideea că autoritățile publice trebuie nu doar să respecte legea, ci și promisiunile și așteptările pe care le-au creat. Potrivit teoriei așteptărilor legitime, cei care acționează cu bună-credință pe baza legii nu ar trebui dezamăgiți în privința așteptărilor lor legitime. Cu toate acestea, situații noi pot justifica modificări legislative care să înșele așteptările legitime în cazuri excepționale. Această teorie nu este aplicabilă doar în cazul legislației, ci și în cazul deciziilor individuale ale autorităților publice.

6. Neretroactivitatea. Este interzisă retroactivitatea legislației?

- i. Este interzisă retroactivitatea legislației penale?
- ii. În ce măsură există și o interdicție generală a retroactivității altor legi?
- iii. Există excepții și, dacă da, care sunt condițiile?

7. Principiile *nullum crimen sine lege* și *nulla poena sine lege*

Se aplică principiile *nullum crimen sine lege* și *nulla poena sine lege* (nicio infracțiune, nicio pedeapsă fără lege)?

62. Oamenii trebuie informați dinainte despre consecințele conduitei lor. Acest fapt presupune previzibilitatea (II.B.3 mai sus) și neretroactivitatea, în special a legislației penale. În dreptul civil și administrativ, retroactivitatea ar putea afecta negativ drepturile și interesele legitime. Totuși, în afara domeniului penal, limitarea retroactivă a drepturilor individuale ori impunerea unor noi obligații pot fi permise, însă doar în interes public și cu respectarea principiului proporționalității (inclusiv din perspectivă temporală). Legislatorul nu ar trebui să intervină în aplicarea legislației existente de către instanțele judecătorești.

8. *Res judicata*

Este asigurată respectarea principiului res judicata?

- i. Este asigurată respectarea principiului *ne bis in idem* (interzicerea dublei incriminări)?
- ii. Pot fi revizuite hotărârile judecătorești definitive?
- iii. Dacă da, în ce condiții?

63. *Res judicata* presupune că atunci când o contestație a fost examinată definitiv, alte căi de atac nu mai sunt posibile. Hotărârile judecătorești definitive trebuie respectate, cu excepția cazului în care există motive convingătoare pentru a le revizui.

CDL-AD(2016)007rev, Lista criteriilor statului de drept, capitolul II.B Securitatea juridică, § 37, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63

34. *Lista criteriilor statului de drept* stabilește că securitatea juridică depinde de caracterul accesibil al legilor și de caracterul accesibil al hotărârilor judecătorești. Odată ce hotărârile judecătorești pot stabili, detalia și clarifica legea, accesul la aceste hotărâri constituie o parte integrantă a securității juridice. Limitările sunt permise doar atunci când trebuie protejate drepturile individuale. Efectele legii trebuie să fie și ele previzibile, fapt care presupune că legea trebuie proclamată înainte de implementarea sa, iar efectele ei trebuie să fie previzibile, adică legea trebuie să fie formulată cu suficientă precizie și claritate pentru a le permite subiecților de drept să-și adapteze conduita în mod corespunzător. Gradul de previzibilitate cerut va depinde de natura legii (îndeosebi important pentru dreptul penal), urmată de întrebarea dacă legile sunt stabile și coerente (*nullum crimen, nulla poena sine lege* sau neretroactivitatea, a se vedea mai jos F).

CDL-AD(2020)005 Armenia – Opinia *Amicus curiae* privind articolul 300.1 din Codul penal, § 34

B. Securitatea juridică conform altor standarde internaționale

43. Orice restricție a libertății de exprimare trebuie „prevăzută de lege”. Din această idee decurg două exigențe. (1) Legea trebuie să fie suficient de accesibilă: cetățeanul trebuie să poată dispune de suficiente indicii, în circumstanțele cauzei, despre normele juridice aplicabile unui anumit caz. (2) Legea trebuie să fie previzibilă; o normă nu poate fi considerată „lege” dacă nu este formulată cu suficientă precizie pentru a-i permite cetățeanului să-și ajusteze conduita: el/ea trebuie să poată – dacă este necesar, cu o consiliere adecvată – să prevadă, în mod rezonabil, în circumstanțele cauzei, consecințele pe care le poate implica o acțiune.” După cum a subliniat Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, „legile trebuie să ofere suficiente indicii persoanelor responsabile de aplicarea lor pentru a le permite să stabilească tipurile de exprimare interzise” și trebuie să respecte principiul nediscriminării din Pact.

CDL-AD(2021)050, Ungaria – Opinia privind compatibilitatea cu standardele internaționale în domeniul drepturilor omului a Legii LXXIX de modificare a unor Legi privind protecția copiilor, § 43.

22. Principiul securității juridice, care este unul din elementele fundamentale ale statului de drept pretinde, *inter alia*, ca normele legale să fie formulate în mod clar, iar aplicarea lor să fie previzibilă. După cum a reținut în repetate rânduri Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), legea trebuie să fie „formulată cu suficientă precizie pentru a-i permite persoanei – după caz, cu o consiliere adecvată – să-și ajusteze conduita”.

CDL-AD(2021)004, Spania – Opinia referitoare la Legea privind securitatea cetățenilor, § 22.

32. Principiul securității juridice se regăsește în instrumentele juridice la care este parte Armenia, și anume Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO) (articolele 5-7) (doar o scurtă mențiune aici) și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (articolele 14-15). Principiul se regăsește și în instrumentele de *soft law*, adoptate de Organizația Națiunilor Unite și Consiliul European. La nivel european, standardul lipsit de echivoc este conținut de articolul 7 CEDO și jurisprudența aferentă acestuia - însă este subiectul avizului consultativ al Curții Europene a Drepturilor Omului.

CDL-AD(2020)005 Armenia – Opinia *Amicus curiae* privind articolul 300.1 din Codul penal, § 32.

6. Comisia de la Veneția a examinat chestiuni legate de sistemul judecătoresc din Bosnia și Herțegovina în mai multe opinii ale sale începând cu sfârșitul anilor 1990. Aceste opinii se refereau la dreptul electoral, la dreptul penal, la drepturile omului și la probleme pornind de la evaluarea structurii sistemului judecătoresc al Bosniei și Herțegovina (abordând necesitatea consolidării cooperării judiciare dintre entități și district) până la crearea unei noi instanțe judecătorești la nivel de stat, și anume a

Curții Bosniei și Herțegovina. Cu toate acestea, este pentru prima dată când i s-a solicitat Comisiei de la Veneția să examineze această chestiune direct, în ansamblu, din perspectiva consolidării a două principii fundamentale ale statului de drept: securitatea juridică și independența puterii judecătorești.

7. Securitatea juridică și independența puterii judecătorești sunt principii care se regăsesc în instrumente internaționale obligatorii pentru Bosnia și Herțegovina, în special în Convenția europeană a drepturilor omului și în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. Definiții mai concrete ale securității juridice și independenței puterii judecătorești se regăsesc în instrumentele de *soft law* adoptate de Organizația Națiunilor Unite și de Consiliul Europei și detaliate prin intermediul jurisprudenței internaționale.

CDL-AD(2012)014 – Opinia privind securitatea juridică și independența puterii judecătorești în Bosnia și Herțegovina, § 6, 7.

C. Obiectivele securității juridice potrivit Comisiei de la Veneția

18. Referitor la securitatea juridică, Comisia de la Veneția a observat că aceasta „este esențială pentru încrederea în sistemul judecătoresc și în preeminența dreptului”. Ea „pretinde ca normele juridice să fie clare și precise și să urmărească asigurarea caracterului previzibil al situațiilor și raporturilor juridice. Retroactivitatea legii este, de asemenea, contrară principiului securității juridice, cel puțin în materie penală (articolul 7 CEDO), pentru că subiectele de drept trebuie să cunoască consecințele acțiunilor lor; însă această constatare este valabilă și în dreptul civil și cel administrativ, atunci când retroactivitatea unei norme aduce atingere drepturilor și intereselor protejate de lege”.

19. Componentele securității juridice „pot fi definite ca incluzând următoarele elemente: caracterul public, precizia, consecvența, stabilitatea, neretroactivitatea și caracterul definitiv și obligatoriu al deciziilor”. Și, mai departe: „stabilitatea pretinde ca instrumentele juridice să nu fie modificate atât de des, încât principiul *ignorantia juris non excusat* să fie imposibil de aplicat de un cetățean obișnuit. Instanțele nu ar trebui să se abată de la o interpretare anterioară a unui instrument juridic, cu excepția cazului în care există un motiv justificat. Neretroactivitatea interzice aplicarea instrumentelor juridice în mod retroactiv. De la această regulă se poate deroga doar în circumstanțe excepționale”.

20. Totuși, securitatea juridică nu trebuie să presupună imposibilitatea modificării legislației. Dimpotrivă: evoluțiile cu caracter juridic, apariția unor noi principii ori opinii general împărtășite pot și în unele cazuri chiar ar trebui să determine modificări legislative.

CDL-AD(2014)021 – Opinia privind proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului judiciar din Armenia (durata mandatului președinților instanțelor judecătorești), § 18-20.

24. Securitatea juridică îndeplinește mai multe funcții: ea contribuie la păstrarea păcii și la menținerea ordinii într-o societate, dar și la ameliorarea eficienței juridice, permițându-le tuturor să aibă o cunoaștere suficientă a legii, astfel încât să poată să se conformeze cu aceasta. De asemenea, ea le oferă persoanelor mijloace pentru a stabili dacă exercitarea puterii publice este arbitrară. Ea ajută persoanele să-și organizeze viețile, permițându-le să facă planuri pe termen lung și să aibă așteptări legitime.

25. În Raportul său privind statul de drept, Comisia de la Veneția a subliniat că principiul securității juridice joacă un rol esențial în menținerea încrederii în sistemul judecătoresc și în preeminența dreptului, iar acest fapt este, la rândul său, important pentru contractele comerciale și pentru dezvoltarea economică a unui stat. Dacă nu există încredere, cetățenii (și investitorii de peste hotare) pot să nu intre în raporturi contractuale cu partenerii locali și, deci, pot renunța la activitățile economice indispensabile pentru dezvoltarea economică a statului. Astfel, securitatea juridică (sau lipsa acesteia) are un impact economic important. Ea ar trebui să fie promovată de toate cele trei ramuri ale puterii de stat. Prin urmare, ar trebui ca legislatorul să asigure calitatea legilor și a altor instrumente juridice pe care le adoptă, ca guvernul să respecte securitatea juridică atunci când aplică aceste instrumente sau ia decizii cu caracter general ori individual și ca puterea judecătorească să se conformeze cu acest principiu atunci când aplică instrumentele juridice în cazuri concrete și la interpretarea normelor juridice.

27. Din jurisprudență, din studiile teoretice și din lucrările Comisiei de la Veneția rezultă că securitatea juridică ar putea fi definită ca incluzând următoarele elemente: caracterul public, precizia, coerența, stabilitatea, neretroactivitatea și caracterul definitiv și obligatoriu al hotărârilor. *Caracterul public* presupune că instrumentele juridice și hotărârile judecătorești trebuie să fie accesibile pentru toți. Acest acces nu trebuie să întâmpine obstacole nejustificate și trebuie să țină cont de capacitățile unui cetățean obișnuit. *Precizia* pretinde ca instrumentele juridice și hotărârile judecătorești să fie clare și precise în ceea ce privește temeiul juridic și conținutul lor. Justițiabilul trebuie să poată determina instanța competentă să examineze cauza sa, fie că este vorba de un litigiu privat, fie public.

CDL-AD(2012)014 – Opinia privind securitatea juridică și independența puterii judecătorești în Bosnia și Herțegovina, § 24, 25, 27.

III. Accesibilitatea legii

73. Deși nu constituie o raritate în alte state, această situație [publicarea unei părți a jurisprudenței] este deosebit de îngrijorătoare într-un stat cu un asemenea nivel

de descentralizare a sistemului judecătoresc cum este Bosnia și Herțegovina. Caracterul public este una din principalele condiții ale securității juridice, iar accesul la instrumentele juridice și hotărârile judecătorești nu ar trebui împiedicat. Efortul Consiliului superior al judecătorilor și al procurorilor de a gestiona o bază de date jurisprudențială uniformă trebuie, prin urmare, să fie sprijinită pentru ca această bază să fie accesibilă publicului cât mai rapid posibil. De asemenea, ar fi util dacă această bază de date ar fi recunoscută și folosită de instanțele judecătorești ca o bază de date centralizată.

CDL-AD(2012)014 – Opinia privind securitatea juridică și independența puterii judecătorești din Bosnia și Herțegovina, § 73.

- i. Securitatea juridică, controlul judiciar și dreptul la un remediu efectiv pentru încălcările drepturilor omului

57. Sistemul juridic din Kosovo reprezintă un amestec complex din legislația Republicii Federale Socialiste Iugoslavia (RFSI) (legile adoptate până în martie 1989 și legile adoptate până în 1999, dacă acestea nu sunt discriminatorii și nu contravin instrumentelor internaționale de protecție a drepturilor omului aplicabile în Kosovo și nu intră în conflict cu alte legi în vigoare), reglementările și directivele administrative ale Misiunii Organizației Națiunilor Unite în Kosovo (MONUK) și legile adoptate de Adunarea din Kosovo. Toate legile adoptate de Adunare și reglementările MONUK prevalează, de regulă, asupra tuturor legilor anterioare din aceeași materie, însă de aici nu rezultă întotdeauna un indiciu clar privind legile asupra cărora se prevalează și cele care rămân în vigoare. În plus, nu există o procedură legală oficială care să reglementeze publicarea legilor în Kosovo și există deseori întâzieri semnificative în a traduce în albaneză și sârbă reglementările MONUK. În consecință, există o confuzie generală privind legislația în vigoare, descrisă de către Avocatul poporului ca un „haos juridic”. În plus, personalul Instituțiilor provizorii de administrație autonomă din Kosovo și publicul cunosc foarte puțin normele de protecție a drepturilor omului.

CDL-AD(2004)033 – Opinia privind drepturile omului în Kosovo*: posibila instituire a unor mecanisme de control, § 57.

IV. PREVIZIBILITATEA/CLARITATEA LEGII

A. În general

45. Cauza privind alocația pentru îngrijirea copiilor se referă la principiul securității juridice, care este o exigență fundamentală a statului de drept și include atât previzibilitatea legilor, cât și așteptările legitime. Regimul alocației pentru îngrijirea copiilor a fost conceput astfel încât părinții nu primeau alocații și, deci, drepturi, ci li se acordau mai curând rate provizorii, iar plățile erau condiționate. Dacă o astfel de structură juridică este acceptabilă, ea poate crea neînțelegeri în contextul

alocațiilor sociale, care sunt considerate adesea drepturi. Confuzia privind natura juridică a alocației pentru îngrijirea copiilor pare să fi fost agravată de faptul că au existat verificări puține sau nicio verificare la data formulării cererii, iar cererile de rambursare ajungeau abia ani mai târziu. În plus, până pe 7 iulie 2020, legea în cauză nu conținea o clauză generală de salvagardare, ci doar una limitată.

46. Îi revine legislatorului să se asigure că legile sunt previzibile și produc efecte care îndeplinesc așteptările legitime ale persoanelor. De asemenea, îi revine legislatorului să găsească un echilibru între interesele administrației publice în materie de eficiență și interesele persoanelor în materie de securitate juridică.

CDL-AD(2021)031 Țările de Jos – Opinia privind protecția juridică a cetățenilor, § 45-46.

46. Articolul 8 din Legea nr. 7262 adaugă un paragraf la articolul 9 din Legea privind colectarea ajutoarelor, conform căruia „procedurile și principiile privind ajutorul oferit în interiorul statului și peste hotare vor fi stabilite prin intermediul unui regulament”. Acest amendament ar putea fi considerat contrar principiului legalității și securității juridice, garantat de articolul 6 CEDO și articolul 22 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP).

47. Articolul 29 modificat din Legea privind colectarea ajutoarelor a stabilit pedepse administrative severe pentru organizațiile care se angajează în activități neautorizate de colectare de fonduri și pentru cele care furnizează domenii de internet pentru astfel de activități, precum și posibilitatea de a confisca fondurile care au fost colectate fără autorizație (conform articolului 10 din Legea nr. 7262). Diferența majoră dintre limitele inferioare și limitele superioare ale amenzilor administrative prevăzute (5 000-100 000 sau 10.000-200.000) deschide calea abuzurilor și arbitrariului și constituie o încălcare a principiului securității juridice și previzibilității.

CDL-AD(2021)023cor Turcia – Opinia privind compatibilitatea Legii nr. 7262 privind prevenirea finanțării proliferării armelor de distrugere în masă adoptată recent de Adunarea Națională a Turciei, care modifică, între altele, Legea Asociațiilor (nr. 2860), cu standardele internaționale ale drepturilor omului, § 46-47.

86. Criteriul „naturii încălcării în raport cu care a fost sau poate fi impusă penalitatea, amenda, sancțiunea sau măsura” este foarte vag. Pe de altă parte, Comisia de la Veneția nu a verificat dacă, în prezent, criteriile pentru calificarea unei sancțiuni ca fiind „penală” sunt suficient de clare: pentru a îmbunătăți securitatea juridică, pare necesar ca autoritățile de reglementare și părțile la proceduri să cunoască dinainte sau suficient de devreme dacă cauza trebuie judecată în instanță. Formularea articolului 13A para. 2 a) nu crește gradul de securitate juridică și riscă mai curând să complice situația decât să contribuie la identificarea unei soluții.

CDL-AD(2021)021 Malta – Opinia urgentă privind reforma exigențelor în materia standardului procesului echitabil cu referire la sancțiunile administrative substanțiale, emisă conform articolului 14a din Regulile de procedură ale Comisiei de la Veneția la 1 iunie 2021, § 86.

17. În continuare, Curtea reiterează importanța preeminenței dreptului, și anume a securității juridice, și rolul instanțelor naționale în garantarea sa „*în măsura în care unele instanțe nu aplică prevederi naționale pe care le consideră din oficiu contrare dreptului european, pe când altele aplică aceleași norme naționale, considerându-le conforme cu dreptul european, nivelul de previzibilitate a normei ar fi grav afectat, fapt care ar implica o gravă insecuritate juridică și, prin urmare, încălcarea principiului preeminenței dreptului.*”

CDL-AD(2021)019 România - Opinia referitoare la proiectul de Lege pentru desființarea Secției pentru Investigarea Infracrișunilor săvârșite în cadrul sistemului judecătoresc, § 17.

33. Mai mult, Comisia de la Veneția observă că criteriile care trebuie îndeplinite la numirea unui administrator special nu sunt definite cu suficientă precizie la articolul 46, unde acestea sunt enumerate după cum urmează: „suspendarea autorizației/anularea licenței poate aduce atingere interesului economic al statului, intereselor juridice ale persoanelor autorizate/titularilor de licență în domeniul comunicației electronice și concurenței pe piață.” În rezultat, marja de apreciere a Comisiei naționale a comunicațiilor din Georgia în interpretarea unei baze atât de vagi pentru instituirea unui administrator special creează o situație de insecuritate juridică. În consecință, o decizie de numire conform art. 46 nu este previzibilă. Având în vedere că numirea unui administrator special a condus la o expropriere de facto a fostului proprietar, această gravă ingerință în articolul 1 Protocolul nr. 1 CEDO pretinde mai multă precizie și mai multă responsabilitate din partea legislatorului. În special, expresia „interesul economic al statului” este prea largă și nu poate fi lăsată la discreția executivului fără niciun indiciu din partea legislatorului. De asemenea, ar fi util, în interesul securității juridice și în lipsa actuală a unor indicii din partea legislatorului ca Comisia națională a comunicațiilor din Georgia să publice un memorandum explicativ ori o notă de orientare pentru a explica interpretarea acestor termeni. Mai mult, având în vedere gravitatea sancțiunii, „prejudiciul” la care se face referire la articolul 46 nr. 1 trebuie calificat ca un „prejudiciu grav”.

CDL-AD(2021)011 Georgia – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Directoratului General Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) al Consiliului Europei referitoare la amendamentele recente la Legea privind comunicațiile electronice și Legea privind radiodifuziunea, § 33.

140. Prin urmare, referirea vagă, în articolul 10(4) din proiectul Constituției, la protecția generației tinere sau la contradicția cu „valorile morale și etice și conștiința publică a poporului Republicii Kârgâze” ca un posibil motiv de limitare a libertății de exprimare și a presei (și a altor posibile libertăți) pare prea largă și vagă pentru a respecta principiul securității juridice și trebuie exclusă în întregime.

CDL-AD(2021)007 Kârgâzstan – Opinia comună a OSCE/BIDDO și a Comisiei de la Veneția, § 140.

23. Exigența clarității a normelor juridice decurge, de asemenea, din principiul egalității de tratament în fața legii. Să lași o putere discreționară prea mare unui organ administrativ ori unui judecător (chiar și celui mai rezonabil ori celui mai bine intenționat) de a decide, în circumstanțele fiecărui caz specific, ce este proporțional și ce nu, va fi în detrimentul atât a securității juridice (înțeleasă ca previzibilitatea acțiunii statului), cât și al principiului egalității de tratament, pentru că până și persoanele rezonabile nu pot cădea de acord în privința evaluării proporționalității. În cele din urmă, o putere discreționară atât de mare poate perturba echilibrul puterilor într-un stat democratic în măsura în care poate însemna, de fapt, delegarea către autoritatea executivă (poliția) a competenței de a determina conținutul conduitei reglementate (sau interzise).

94. Legea nr. 4/2015 conține mai multe prevederi generoase care-i acordă poliției competențe largi și care nu menționează în ce situații pot fi folosite aceste competențe sau ce fel de măsuri pot fi întreprinse de către poliție. De asemenea, unele infracțiuni sunt formulate în lege de o manieră prea largă. Comisia recunoaște că nu este neobișnuit ca legislația să prevadă o competență generală pentru poliție de a întreprinde măsurile necesare pentru menținerea ordinii în locurile publice, însă ea reamintește că claritatea și previzibilitatea legii asigură un tratament egal și nearbitrar, precum și securitatea juridică (înțeleasă ca previzibilitatea acțiunii statului). Acest fapt este deosebit de important în domeniul dreptului penal. Datorită naturii infracțiunilor și severității amenzilor prevăzute în Legea nr. 4/2015, ele se pot încadra, fără îndoială, în sfera de aplicare a dreptului penal. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă ca aceste infracțiuni „cvasi-penale” și/sau competențele coercitive ale poliției să fie descrise în lege cu mai multă precizie.

CSL-AD(2021)004 Spania – Opinia referitoare la Legea privind securitatea cetățenilor, § 23 ; 94.

45. Din punctul de vedere al securității juridice, constituționalitatea unei legi penale cu o formulare largă poate depinde în mare măsură de aplicarea acesteia, lipsa cazurilor în care aceste prevederi au fost aplicate – în majoritatea statelor membre ale Comisiei de la Veneția, aceste prevederi nu au fost aplicate niciodată– exclude orice afirmație privind bunele practici constituționale. Orice astfel de concluzie ar avea de suferit din cauza faptului că eventualele lacune constituționale ale acestor

dispoziții ar putea să nu fi ieșit la iveală, pentru că nu au fost supuse controlului de constituționalitate.

CDL-AD(2020)005 Armenia – Opinia *Amicus curiae* privind articolul 300.1 din Codul penal, § 45.

27. Comisia este conștientă că nu toate tipurile de conținut mediatic ilegal pot fi definite cu precizie în lege. Este o iluzie faptul că securitatea juridică absolută poate fi obținută prin intermediul unui text juridic. Astfel, de exemplu, poate fi dificil să descrii obscenitatea fără a folosi un limbaj și/sau imagini obscene. În principiu, legislatorul poate lăsa instanțelor sarcina de a dezvolta clarifica aceste concepte pe cale jurisprudențială. Prin urmare, menționarea în Legea presei a „ordinii constituționale”, „moralei” etc. nu este, în sine, contrară standardelor europene. Este legitim ca statul să combată discursurile sedicioase, obscene, defăimătoare sau discursurile instigatoare la ură. Totuși, legea ar trebui revizuită pentru a asigura faptul că aceste noțiuni vagi („morală”, „ordine constituțională” etc.) să nu fie interpretate prea larg de către instanțe.

CDL-AD(2015)015 – Opinia cu privire la legislația privind mass-media (Legea CLXXXV privind serviciile media și mass-media, Legea CIV privind libertatea presei și Legislația cu privire la impozitarea veniturilor din publicitate ale mijloacelor de informare în masă) din Ungaria, § 27.

80. Articolul 8.5 obligă toate partidele și candidații să prezinte declarații de avere și venituri comisiei electorale relevante și prevede publicarea automată a acestor documente în cazul partidelor. Textul este ambiguu, deoarece nu stabilește dacă aceste reguli se aplică pentru toate alegerile sau doar în cazul alegerilor naționale. Partea 3 a aceluiași articol 8.5 împuternicește Comisia Electorală Centrală să fixeze perioada pentru care trebuie depusă declarația de venit. În scopul securității juridice, această perioadă ar putea fi stabilită prin lege. Declarațiile cu privire la candidați sunt puse la dispoziția presei în conformitate cu articolul 8.6. Nu este clar care „alți candidați” sunt acoperiți de această prevedere.

CDL-AD(2016)019 Armenia – Opinia comună privind proiectul Codului electoral din 18 aprilie 2016, § 80.

54. Lipsa securității juridice vizează și puterea aparent nelimitată a FSB de a determina ce informații privind activitățile militare ruse ar trebui să constituie drept motiv pentru a deveni un „agent străin”, dacă sunt colectate de o persoană. Tipurile de informații care constituie motive pentru a fi desemnat ca „agent străin” ar trebui să fie clar determinate în lege, astfel încât agențiile guvernamentale să aplice doar criteriile definite în lege și să nu fie libere în definirea criteriilor ele însele. Acest lucru se aplică, în special, în cazul deciziilor agențiilor de informații care tind să fie clasificate.

55. Din cauza lipsei securității juridice în ceea ce privește domeniul de aplicare a denumirii de „agent străin”, Comisia de la Veneția este preocupată de riscul unei implementări arbitrare și de potențialul efect descurajator asupra societății civile. Nu par să existe linii directorii sau practici administrative care ar face ca legislația să fie mai previzibilă în practică.

CDL-AD(2021)027 Federația Rusă – Opinia cu privire la compatibilitatea cu standardele internaționale privind drepturile omului a mai multor proiecte de legi prezentate de Duma de Stat a Rusiei între 10 și 23 noiembrie 2020 pentru modificarea legilor care vizează „agenții străini”, § 54- 55.

62. Totuși, de vreme ce raionul etno-cultural Taraclia este un raion, fie el și unul special, ar fi fost logic, din perspectiva securității juridice, a transparenței și a coerenței, ca o astfel de lege specială să fie însoțită de o trimitere la eventualele norme relevante pentru astfel de raioane „speciale” în Legea privind organizarea administrativ-teritorială. Totuși, nu există o astfel de prevedere în legea respectivă, care este, de fapt, în conformitate cu cadrul stabilit de Constituție pentru organizarea administrativ-teritorială a țării.

129. Totuși, proiectul ridică probleme serioase de securitate juridică. În mare măsură, aceasta nu reușește să ofere definiții și reglementări juridice clare, precise și coerente pentru conceptele și principiile precise pe care le introduce, care apar ca fiind esențiale pentru funcționarea raionului etnocultural propus. Împărțirea responsabilităților, potrivit statutului etno-cultural, între autoritățile statului și raionul este lipsită de claritatea necesară. De asemenea, proiectul de lege pare să amestece normele pentru protecția bulgarilor la nivel național și aranjamente specifice preconizate pentru raionul Taraclia. În rezumat, conceptul de „raion etno-cultural” în sine nu este definit în mod corespunzător, fapt care poate crea multe probleme de interpretare și de implementare. Pe de altă parte, în opinia Comisiei de la Veneția, acesta aduce puțină valoare adăugată cadrului legal existent.

CDL-AD(2016)035 Republica Moldova – Opinia cu privire la proiectul de lege privind statutul etno-cultural al raionului Taraclia, § 62, 129.

34. În timpul întâlnirilor de la Moscova, autoritățile au declarat că noțiunea de „organizație neguvernamentală” este similară cu cea de „organizație necomercială” și că în cadrul discuțiilor în fața Dumei de Stat cu privire la proiectul Legii Federale, ambii termeni de „neguvernamental” și „necomercial” au fost folosiți în mod intersanjabil, de o manieră similară. Ei au subliniat că organizațiile comerciale, ca companii de afaceri, nu sunt acoperite de Legea Federală și că, în orice caz, „organul puterii executive federale care exercită funcțiile de formulare și de implementare a politicii de stat și a reglementării legale normative în sfera înregistrării organizațiilor non-profit” (*i.e.* Ministerul Justiției) (articolul 5 alin. (2) din Legea Federală) nu este competent să includă companiile de afaceri în Listă. Alți interlocutori au afirmat că,

în scopul securității juridice, noțiunea de „organizație neguvernamentală” trebuie definită în Legea Federală.

59. În consecință, Comisia de la Venetia consideră că, dacă nu se modifică Legea Federală în privința motivelor de declarare a unei activități ca fiind indezirabilă, a hotărârii judecătorești anterioare pentru ca un ONG să fie inclus în Listă și a căilor de atac judecătorești semnificative, interdicțiile impuse ONG-urilor înscrise pe listă constituie o ingerință în mai multe drepturi garantate de Convenție, *i.e.* libertatea de exprimare, libertatea de întrunire sau dreptul de proprietate (în privința interdicției de a utiliza conturi bancare), care nu pare a fi proporționată. În plus, Legea Federală ar trebui să clarifice și să limiteze formele de „dirijare a” și de „participare la” activitățile unui ONG inclus pe listă în numele principiului securității juridice.

CDL-AD(2016)020 Federația Rusă – Opinia cu privire la legea federală nr. 129-fz pentru modificarea unor acte legislative (Legea Federală privind activitățile indezirabile ale organizațiilor străine și internaționale neguvernamentale), § 34, 59.

89. Articolul 2 din proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului penal al Republicii Armenia va completa Codul penal cu un nou articol 160.1 privind „*Prozelitismul*”. După cum s-a menționat mai sus, pentru a evita urmărirea pe nedrept a formelor tradiționale necoercitive de prozelitism – care sunt protejate de dreptul internațional – se recomandă în mod ferm ca denumirea infracțiunii să fie schimbată în „*prozelitism inadecvat*”.

90. De asemenea, se observă, așa cum s-a menționat anterior, că definiția „prozelitismului” prevăzută în proiectul de modificare a Codului penal nu cere ca scopul actului să fie convertirea persoanelor la o altă religie, care este cuprinsă în definiția prevăzută la articolul 4 alin. (3) din proiectul de lege. În interesul securității juridice și al previzibilității, se recomandă ca cele două definiții să fie aliniate și coerente.

CDL-AD(2011)028 – Opinia comună cu referire la proiectul de lege privind libertatea de conștiință și libertatea de exprimare și la legile pentru modificarea și completarea Codului penal, a Codului contravențional și a Legii privind relațiile dintre Republica Armenia și Sfânta Biserică Apostolică Armeană din Republica Armenia, § 89- 90.

48. Deși a salutat protecția specială, în mai multe prevederi ale proiectului, a limbilor regionale și minoritare și utilizarea acestora în zonele în care a fost atins pragul numeric de 10%, Comisia a remarcat că criteriul utilizat în aceste dispoziții era neclar și, prin urmare, nu a reușit să asigure securitatea juridică în acest domeniu. În special, sensul exact al unor termeni ca „regiune”, „limbă regională” și „vorbirea limbii” era neclar (§83-89), precum și chestiunea dacă într-o anumită unitate teritorială două sau mai multe limbi se pot bucura de această protecție (§ 90).

CDL-AD(2011)047 – Opinia cu privire la proiectul de lege privind principiile politicii lingvistice de stat din Ucraina, § 48.

52. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă cu tărie reformularea dispozițiilor referitoare la chestiunea încetării organizațiilor religioase, în primul rând pentru a respecta principiul securității juridice, prin descrierea exhaustivă a faptelor interzise, iar în al doilea rând pentru a respecta cerințele proporționalității la stabilirea sancțiunilor pentru încălcarea legii.

CDL-AD(2006)030 – Opinia cu privire la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind libertatea de conștiință și organizațiile religioase în Ucraina, § 52.

B. Efectele *ratione temporis*

1. Legislație

75. Există o mare varietate de termene pentru mai multe tipuri de sesizări. Termenele servesc scopului securității juridice, deoarece acestea se asigură că, după o anumită perioadă de timp, valabilitatea unui act devine incontestabilă.

CDL-AD(2021)001, Raportul revizuit cu privire la accesul la justiția constituțională, § 75

178. Există mai multe variante de efecte *ex nunc*. În forma sa cea mai strictă, prevederea legală care a fost declarată neconstituțională rămâne aplicabilă și în cazul faptelor care au avut loc înainte de invalidare. Astfel, deciziile Curții Constituționale nu influențează raporturile juridice care au fost finalizate până la publicarea deciziei. Rațiunea acestei soluții este de a oferi prioritate securității juridice în detrimentul protecției drepturilor individuale. În cazul în care instanța invalidează norma doar cu efect prospectiv, cazul autorului nu va fi soluționat prin eliminarea normei neconstituționale, deoarece faptele din cazul său au avut loc în trecut.

CDL-AD(2021)001, Raportul revizuit cu privire la accesul la justiția constituțională, § 178

180. Doar un număr relativ mic de țări au introdus efecte *ex tunc* pentru hotărârile curților constituționale. De exemplu, Germania limitează declararea nulității preexistente la alte acte decât hotărârile judecătorești definitive, pentru a menține securitatea juridică a hotărârilor judecătorești.

CDL-AD(2021)001, Raportul revizuit cu privire la accesul la justiția constituțională, § 180

56. Totuși, în timpul perioadei de tranziție, prevederile de mai sus vor fi încă în vigoare și vor continua să le acorde procurorilor competențe considerabile de acțiune în afara sferei penale. Aceste competențe ar trebui fie eliminate din proiect, fie

limitate mai mult. În plus, aceste competențe, în special cele de la articolul 7 alin. (4) - și dreptul, care nu este prevăzut să se prescrie, de a controla aplicarea legii privind autoritățile speciale de investigație și înregistrarea sesizărilor în conformitate cu articolul 6 alin. (1) lit. a) - ar trebui să poată fi exercitate doar cu autorizarea prealabilă a unei instanțe judecătorești. De asemenea, de vreme ce aceste aspecte, precum și „drepturile și obligațiile” procurorilor (prevăzute la articolul 6) pot fi reglementate de Codul de procedură penală, este important să se asigure, în scopul clarității și al securității juridice, ca dispozițiile celor două acte să fie armonizate, inclusiv, în cazul în care acest proiect de lege va fi adoptat, prin modificarea ulterioară a Codului de procedură penală. În acest sens, dispozițiile tranzitorii și finale pot solicita în mod precis modificarea Codului de procedură penală.

CDL-AD(2015)005 – Opinia comună cu referire la proiectul de lege cu privire la Procuratura Republicii Moldova, § 56, 65, 108.

i. Securitatea juridică, controlul judecătorec și dreptul la o cale de atac efectivă pentru încălcările drepturilor omului

57. Sistemul juridic din Kosovo reprezintă un amestec complex de legislație a Republicii Socialiste Federative Iugoslavia (RSFI) (legi adoptate până în martie 1989 și legi adoptate până în 1999, dacă nu sunt discriminatorii, nu contravin instrumentelor internaționale privind drepturile omului aplicabile în Kosovo și nu se suprapun cu alte legi în vigoare), regulamente ale Misiunii Națiunilor Unite în Kosovo (UNMIK), precum și instrucțiuni și legi administrative adoptate de Adunarea din Kosovo. Toate legile adoptate de Adunare sau regulamentele UNMIK înlocuiesc, de regulă, toate legile anterioare referitoare la aceeași chestiune, dar de acolo nu rezultă întotdeauna un tablou clar al legilor care sunt înlocuite sau care rămân în vigoare. În plus, nu există încă o procedură juridică oficială cu privire la publicarea legilor în Kosovo, și adesea există întâzieri semnificative în privința furnizării traducerilor în albaneză și sârbă ale regulamentelor UNMIK. Prin urmare, există o confuzie generală în privința legislației în vigoare, descrisă de Ombudsman drept „haos juridic”. Mai mult, există foarte puține cunoștințe generale, atât din partea autorităților provizorii de autoguvernare din Kosovo, cât și din partea publicului, cu privire la standardele în materia drepturilor omului.

CDL-AD(2004)033 – Opinia cu privire la Drepturile Omului în Kosovo: stabilirea posibilă a mecanismelor de control, § 57.

2. Decizii

75. Există o mare varietate de termene pentru mai multe tipuri de sesizări. Termenele servesc scopului securității juridice, deoarece acestea asigură faptul că, după o anumită perioadă de timp, valabilitatea unui act devine incontestabilă.

CDL-AD(2021)001, Raportul revizuit cu privire la accesul la justiția constituțională, § 75

178. Există mai multe variante de efecte *ex nunc*. În forma sa cea mai strictă, prevederea legală care a fost declarată neconstituțională rămâne aplicabilă chiar și în cazul faptelor care au avut loc înainte de invalidare. Astfel, deciziile Curții Constituționale nu influențează raporturile juridice care au fost finalizate până la publicarea deciziei. Rațiunea acestei soluții este de a oferi prioritate securității juridice în detrimentul protecției drepturilor individuale. În cazul în care instanța invalidează norma doar cu efect prospectiv, cazul autorului nu va fi soluționat prin eliminarea normei neconstituționale, deoarece faptele din cazul său au avut loc în trecut.

CDL-AD(2021)001, Raportul revizuit cu privire la accesul la justiția constituțională, § 178

180. Doar un număr relativ mic de țări au introdus efecte *ex tunc* pentru hotărârile curților constituționale. De exemplu, Germania limitează declararea nulității preexistente la alte acte decât hotărârile judecătorești definitive, pentru a menține securitatea juridică a hotărârilor judecătorești.

CDL-AD(2021)001, Raportul revizuit cu privire la accesul la justiția constituțională, § 180

56. Totuși, în timpul perioadei de tranziție, prevederile de mai sus vor fi încă în vigoare și vor continua să le acorde procurorilor competențe considerabile de acțiune în afara sferei penale. Aceste competențe ar trebui fie eliminate din proiect, fie limitate mai mult. În plus, aceste competențe, în special cele de la articolul 7 alin. (4) - și dreptul, care nu este prevăzut să expire, de a controla aplicarea legii privind autoritățile speciale de investigație și înregistrarea sesizărilor în conformitate cu articolul 6 alin. (1) lit. a) - ar trebui să poată fi exercitate doar cu autorizarea prealabilă a unei instanțe judecătorești. De asemenea, de vreme ce aceste aspecte, precum și „drepturile și obligațiile” procurorilor (prevăzute la articolul 6) pot fi reglementate de Codul de procedură penală, este important să se asigure, în scopul clarității și a securității juridice, că dispozițiile celor două acte sunt armonizate, inclusiv, în cazul în care acest proiect de lege va fi adoptat, prin modificarea ulterioară a Codului de procedură penală. În acest sens, dispozițiile tranzitorii și finale pot solicita în mod specific modificarea Codului de procedură penală.

CDL-AD(2015)005 – Opinia comună cu referire la proiectul de lege cu privire la Procuratura Republicii Moldova, § 56, 65, 108.

C. Responsabilitatea sistemului judiciar

93. În plus, beneficiile aplicării sancțiunilor în cazul unei performanțe scăzute sunt foarte discutabile, mai ales în coroborare cu articolul 153, potrivit căruia judecătorii

pot fi supuși sancțiunilor disciplinare în cazul „încălțării evidente și grave a unei norme materiale în procesul de administrare a justiției”, al „încălțării evidente și grave a unei norme procedurale în procesul de administrare a justiției” etc. Articolul 153.2 alin. (10), (15) și (16) definește drept încălcare gravă cazul în care judecătorul „(10) a pronunțat o hotărâre judecătorească incompatibilă cu principiul securității juridice”; „(15) a pronunțat o hotărâre de anulare a procedurilor unei cauze cu încălcarea legii”; „(16) a săvârșit alte încălțări evidente sau grave ale normelor substanțiale sau procedurale, care au condus la limitarea strictă a drepturilor persoanelor garantate de un act juridic, sau la privarea de astfel de drepturi, și care au avut (sau ar fi putut avea) un impact asupra administrării corecte a justiției în cauza în discuție”. Fiind problematic în sine, articolul 153 creează un pericol suplimentar atunci când este coroborat cu articolul 96.4.3 și articolul 96.4.4.

102. Prin urmare, se pare că multe dintre cele care sunt definite ca fiind încălțări grave urmăresc în mod efectiv să penalizeze judecătorul care ia o decizie greșită. Acest fapt este valabil pentru deciziile care contrazic jurisprudența Curții Constituționale sau a Curții Europene a Drepturilor Omului, sau care impun o măsură de răspundere disproporționată. Unele motive sunt extrem de vagi - de exemplu, pronunțarea unei hotărâri judecătorești cu încălcarea principiului separației și al echilibrului puterilor. De asemenea, nu este clar ce semnificație ar trebui să aibă formula care echivalează pronunțarea unui act judecătorec care nu respectă principiul securității juridice cu o abatere disciplinară. Înseamnă aceasta că orice hotărâre incompatibilă cu jurisprudența ar atrage răspunderea disciplinară a judecătorului? Este greu de imaginat o ingerință mai flagrantă în independența judecătorilor. Textul „încălcare gravă” a unei norme substanțiale sau procedurale ar trebui modificată pentru a exclude o interpretare bine fundamentată a legii, chiar dacă aceasta diferă de jurisprudența instanțelor superioare. Totuși, aproape toate aspectele menționate în definiție ar putea fi tratate în mod perfect prin intermediul unui sistem de recurs funcțional.

CDL-AD(2014)007 – Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției pentru Drepturile Omului (DHR) din cadrul Directoratului General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI) a Consiliului Europei cu privire la Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codul judiciar (sistemul de evaluare a judecătorilor) din Armenia, § 93, 102.

V. COERENȚA JURISPRUDENȚEI ȘI A PRACTICII

A. Coerența jurisprudenței (constituționale)

17. În continuare, Curtea face referire la importanța statului de drept, în special a securității juridice și la rolul instanțelor naționale în menținerea acestuia „în măsura în care unele instanțe nu aplică din oficiu prevederile naționale pe care le consideră

contrare dreptului european, în timp ce altele aplică aceleași norme naționale, considerându-le conforme cu dreptul european, standardul de previzibilitate a normei ar fi grav afectat, fapt care ar atrage o gravă incertitudine juridică și, prin urmare, încălcarea principiului statului de drept."

CDL-AD(2021)019 România – Opinia cu privire la proiectul de lege privind desființarea Secției de Investigare a Infracțiunilor din Justiție, § 17.

95. După cum s-a menționat deja mai sus, articolul 97 prevede revenirea binevenită a instituției Curții Constituționale în Republica Kârgâzstan. Competențele sunt, în mod evident, mult mai largi decât cele ale actualei Camere Constituționale. În special, este binevenit faptul că proiectul de Constituție prevede posibilitatea ca persoanele fizice să conteste constituționalitatea legilor și a regulamentelor [articolul 97 alin. (3)] în cazul încălcării drepturilor omului și, în consecință, permite revizuirea hotărârilor pronunțate, pe baza unor legi sau dispoziții abrogate ulterior. Totuși, în cazul acestora din urmă, va fi de o mare importanță să se stabilească în cadrul dreptului constituțional procedura de revizuire a deciziilor bazate pe astfel de legi abrogate. Articolul 97 alin. (6) stabilește procedura de plângere a cetățenilor, prevăzând că decizia privind examinarea de către instanță a unei cauze se face de la caz la caz, ridicând astfel probleme de securitate juridică pentru cetățeni. Prin urmare, se recomandă înlocuirea formulării „de la caz la caz” cu un proces care să fie clar pentru cetățeni și să asigure, de asemenea, securitatea juridică, precum și egalitatea în fața legii, asigurându-se că dosarul lor va fi tratat în conformitate cu aceleași proceduri.

CDL-AD(2021)007 Kârgâzstan – Opinia comună a OSCE/ODIHR și a Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de Constituție al Republicii Kârgâze, § 95.

11. Un potențial dezavantaj al acestei abordări [controlul constituțional difuz] este faptul că diferite instanțe ordinare pot interpreta în mod diferit constituționalitatea aceleiași norme. Pot exista decizii contradictorii, incoerență și incertitudine. În același timp, se poate ajunge, de asemenea, la experimentare și pluralism juridic - așa cum se poate spune că o fac toate sistemele difuze - ceea ce poate conduce, în cele din urmă, la o lege mai bună. Un alt dezavantaj este că contestarea deciziilor până la curtea constituțională poate presupune proceduri îndelungate și costisitoare. În cazul în care justițiabilii aleg să nu recurgă la contestare, legea rămâne într-o stare de incertitudine, fără nicio hotărâre care să ofere o interpretare definitivă a Constituției. Totuși, controlul difuz rămâne o formă perfect valabilă a justiției constituționale.

12. Eficacitatea acestui tip de control se bazează atât pe capacitatea și dorința individului de a-și apăra drepturile în instanță, cât și pe capacitatea și dorința judecătorului ordinar de a investiga încălcările drepturilor fundamentale. Este

posibil ca ambele condiții să nu fie întotdeauna prezente. Acest sistem funcționează bine acolo unde este bine înrădăcinat în cultura juridică, în țări ca Statele Unite, Canada, Irlanda sau Norvegia.

13. În secolul al XX-lea, spre deosebire de modelul difuz, Hans Kelsen a dezvoltat modelul de control concentrat, exemplificat de Constituția austriacă din 1920. Într-un sistem concentrat, o instanță separată, plasată de obicei în afara sistemului judiciar ordinar, este împuternicită să verifice constituționalitatea actelor normative și, eventual, să elimine actele neconstituționale din ordinea juridică. [...]

14. Modelul concentrat are două avantaje principale. În primul rând, acesta conduce la o unitate de jurisdicție mai mare. În al doilea rând, acesta favorizează o securitate juridică mai mare, deoarece previne apariția unor decizii divergente cu privire la probleme de constituționalitate, care ar face aplicarea unei legi neclară.

15. Principalul dezavantaj al controlului de constituționalitate concentrat este reprezentat de tensiunile și chiar conflictele pe care le poate crea între instanțele ordinare și curtea constituțională. Atunci când instanțele constituționale verifică deciziile instanțelor ordinare, acestea intervin în cazuri concrete și evaluează aplicarea și interpretarea legilor de către instanțele ordinare.

190. În principiu, hotărârile unei curți constituționale privind constituționalitatea actelor normative sau individuale sunt definitive și obligatorii. Altfel spus, nu există nicio posibilitate de recurs. După cum observă Comisia de la Veneția, „[d]e vreme ce hotărârea unei curți constituționale este considerată definitivă, iar respectarea hotărârii acesteia este în conformitate cu ordinea constituțională și în interesul securității juridice, revizuirea unei hotărâri a Curții Constituționale trebuie să fie o excepție”. Mai mult, plângerile cu privire la aceeași chestiune nu vor fi, în general, acceptate din nou. În sistemele în care interpretările curților constituționale sunt obligatorii pentru toate ramurile puterii, curțile constituționale își păstrează autoritatea finală de a stabili sensul Constituției.

CDL-AD(2021)001, Raportul revizuit cu privire la accesul individual la justiția constituțională, § 11-15, 190.

30. Este mai dificil să se mențină certitudinea juridică într-un stat federal decât într-un stat unitar. Acest considerent se datorează faptului că un stat federal are mai multe legi cu privire la același subiect și mai multe instanțe care ar putea pretinde că au competență. Prin urmare, prioritatea este de a determina legea aplicabilă și instanța competentă, ceea ce presupune un cost, mai ales că viața de zi cu zi este plină de incertitudini și litigii.

64. Totodată, la nivel de stat trebuie să se ia în considerare o problemă mai generală. Deși este o singură țară, Bosnia și Herțegovina nu are un organ judiciar suprem care să garanteze unitatea ordinii sale juridice și uniformitatea sau, cel puțin, armonizarea

sistemelor sale judiciare și de procuratură. Interlocutorii cu care delegația Comisiei de la Veneția s-a întâlnit în timpul vizitei sale au părut să fie de acord, în general, cu privire la necesitatea unui astfel de organ, a cărui înființare este considerată importantă atât din punctul de vedere al sistemului judiciar însuși, care ar beneficia de recomandări utile cu privire la modul de interpretare și de aplicare a anumitor dispoziții legale, cât și din punctul de vedere al cetățenilor Bosniei și Herțegovinei, cărora li s-ar garanta securitate juridică, previzibilitatea și uniformitatea interpretării și aplicării legii în țară.

CDL-AD(2012)014 – Opinia cu privire la securitatea juridică și independența sistemului judiciar în Bosnia și Herțegovina, § 30, 64

24. Comisia de la Veneția salută faptul că, în conformitate cu principiul securității juridice, Curtea Constituțională din Azerbaidjan urmărește să adopte un regulament care se încadrează în triada clasică a reglementărilor privind curțile constituționale, triadă compusă din Constituție, Legea cu privire la Curtea Constituțională și Regulamentul adoptat de Curte însăși. Proiectul de regulament este redactat în mod concis și coerent. Totuși, Comisia face următoarele observații:

1. Curtea ar putea introduce clauze generale care să delimiteze competențele respective ale plenului, ale președintelui și ale judecătorilor Curții. Acest fapt ar face posibilă abordarea unor chestiuni care nu sunt sau nu ar putea fi reglementate de proiect.
2. Curtea ar putea lua în considerare instituirea unui sistem de notificare, și nu de autorizare, pentru misiunile judecătorilor care nu implică mijloace bugetare și nu interferează cu deliberările Curții.
3. Orice chestiune rezervată Regulamentului în baza Legii cu privire la Curtea Constituțională ar trebui să fie tratată de Regulament.
4. În plus, Regulamentul ar trebui să evite repetarea principiilor și a normelor deja cuprinse în Constituție și în Legea cu privire la Curte.

CDL-AD(2004)023 – Opinia cu privire la Regulamentul Curții Constituționale a Azerbaidjanului, § 24

B. Procurorii

28. Legea ar trebui să definească situațiile în care un procuror poate fi revocat din funcție, dar în prezentul caz, proiectul de lege în sine este cel care prevede *in mod direct* revocarea din funcție a procurorului general. În această parte, proiectul de lege constituie un text legislativ nenormativ și *ad hominem*. Comisia de la Veneția este îngrijorată de un astfel de abuz al puterii legislative: acesta subminează securitatea juridică (deoarece, în mod normal, revocarea unui procuror ar trebui să se bazeze pe motivele prevăzute de o lege în prealabil) și este contrară naturii activității legislative, care este de a stabili reguli generale de comportament, nu de a lua măsuri executive în privința unor persoane sau situații specifice.

CDL-AD(2021)012 Muntenegru – Opinia cu privire la proiectul de amendamente la Legea privind Serviciul Procuraturii de Stat și la proiectul de lege privind Procuratura pentru combaterea crimei organizate și a corupției, § 28.

65. În Opinia sa din 2008, Comisia de la Veneția a explicat că „[m]odelul ierarhic este un model acceptabil, deși este poate mai frecvent ca procurorul individual să fie independent în cazul în care procuratura este situată în cadrul sistemului judiciar. Modelul ierarhic este întâlnit mai ales acolo unde procuratura este considerată ca o parte din puterea executivă. Un sistem ierarhic va conduce la unificarea procedurilor, la nivel național și regional, și poate contribui, astfel, la securitatea juridică.” Totuși, Comisia și-a exprimat îngrijorarea cu privire la „contradicția evidentă dintre principiul autonomiei procurorului individual menționat la articolul 2.4 și principiul controlului ierarhic menționat la articolul 2.5”.

108. În primul rând, acesta lasă loc unor posibile abuzuri, deoarece articolul 34.4 nu precizează cine poate contesta acțiunile, inacțiunile și actele procurorilor și nici cât de des poate face acest lucru. O anumită limitare a persoanelor care pot contesta (de exemplu, numai părțile interesate) și a frecvenței cu care pot face acest lucru (de exemplu, o decizie de neîncepere a urmăririi penale poate fi contestată doar o singură dată) ar servi interesului securității și a clarității juridice. În forma actuală, oricine ar putea contesta decizia de neîncepere a urmăririi penale a unei persoane, iar astfel de contestații ar putea fi făcute de mai multe ori. Deși această chestiune poate fi reglementată în Codul de procedură penală, ar trebui să se ofere clarificările necesare, fie prin menționarea expresă a modalităților de contestare, fie prin trimitere la alte dispoziții aplicabile, de exemplu în Codul de procedură penală.

CDL-AD(2015)005 – Opinia comună cu privire la proiectul de Lege cu privire la Procuratura din Republica Moldova, § 56, 65, 108.

18. Celeritatea procedurilor răspunde necesității securității juridice, atât pentru cetățeni, cât și pentru stat, precum și necesității de a promova și de a restabili cât mai curând posibil coexistența pașnică a persoanelor (*Rechtsfrieden*). Într-adevăr, și viața economică are, de asemenea, de suferit din cauza situațiilor contestate care rămân nesoluționate prea mult timp. Litigiile de lungă durată perturbă o astfel de coexistență pașnică: procedurile judecătorești nu pot fi continuate *ad infinitum*, nici măcar atunci când această prelungire poate conduce, în cele din urmă, la o justiție în fond. Este important ca la o dată previzibilă să fie pronunțate deciziile finale.

20. *O justiție întârziată înseamnă o denegare de justiție.* Amânarea nejustificată a hotărârilor judecătorești poate conduce la o denegare a justiției pentru părțile la procedură (deși se poate întâmpla ca părțile să amâne în mod intenționat procedurile). În termeni mai generali și pe o durată mai lungă, acest fapt riscă să afecteze încrederea pe care publicul o acordă capacității statului de a face dreptate,

de a soluționa litigiile și, fapt foarte important, de a pedepsi infracțiunile, precum și de a preveni și descuraja viitoarele infracțiuni. Acest fapt poate provoca sau chiar incita unele persoane să recurgă la mijloace alternative de soluționare a litigiilor sau de pedepsire a celor vinovați.

CDL-AD(2006)036, Studiu cu privire la efectivitatea remediilor naționale în privința duratei excesive a procedurilor, § 18, 20.

VI. Neretroactivitatea

178. Există mai multe variante de efecte *ex nunc*. În forma sa cea mai strictă, prevederea legală care a fost declarată neconstituțională rămâne aplicabilă chiar și în cazul faptelor care au avut loc înainte de invalidare. Astfel, deciziile Curții Constituționale nu influențează raporturile juridice care au fost finalizate până la publicarea deciziei. Rațiunea acestei soluții este să acorde prioritate securității juridice în detrimentul protecției drepturilor individuale.

CDL-AD(2021)001, Raportul revizuit cu privire la accesul la justiția constituțională, § 178

35. Interzicerea retroactivității legilor penale și cerința de a oferi în legi definiții suficient de clare și precise ale faptelor penale sunt esențiale pentru aplicarea acestora. În privința cerinței clarității și a preciziei în contextul acestei opinii *amicus curiae*, s-ar putea spune că conceptul nespecificat al *ordinii constituționale* ar putea constitui o problemă în acest sens. Totuși, în majoritatea statelor membre, pare să existe un consens larg răspândit în privința acestui concept (*ordinea constituțională, răsturnarea ordinii constituționale*), care ar putea acoperi posibilele critici legate de imprecizia constituțiilor și a legilor. Practica obișnuită, dedusă din materialele primite de Comisia de la Veneția, de a lăsa nedefinit conceptul de ordine constituțională, nu ne permite să conchidem că principiul securității juridice este încălcat atunci când nu există o definiție suplimentară a acestui concept. În cazul în care nu este posibil să se ofere o definiție generală a *ordinii constituționale* în toate cazurile în care se aplică legislația penală, trebuie să se specifice care dispoziții constituționale precise sau principii constituționale stabilite în mod clar ar fi fost încălcate.

CDL-AD(2020)005 Armenia – Opinia *amicus curiae* referitoare la articolul 300.1 din Codul penal, § 35.

VII. NULLUM CRIMEN SINE LEGE ȘI NULLA POENA SINE LEGE

46. Un alt aspect al acestei solicitări de opinie *amicus curiae* abordează principiul *nullum crimen, nulla poena sine lege* – subcategorie a principiului securității juridice, și anume chestiunea aplicării retroactive a legii penale (așa cum s-a

menționat la punctul D, mai sus). În interesul securității juridice, urmărirea penală a unei fapte reclamă ca fapta în discuție să fi fost definită de lege ca infracțiune înainte de comiterea ei. În cazul în care *ordinea constituțională* face parte din elementele care constituie infracțiunea, dar care nu este definită ca atare - fie prin lege, fie prin jurisprudență - atunci presupusa faptă penală trebuie să poată fi raportată la o prevedere constituțională sau, cel puțin, la principiile constituționale pe care această faptă le-ar fi încălcat.

47. În cazul în care pedeapsa prevăzută de lege a fost modificată după săvârșirea infracțiunii, pedeapsa care urmează să fie aplicată este determinată de legea în vigoare la momentul săvârșirii infracțiunii, cu excepția cazului în care legea modificată stabilește o pedeapsă mai blândă. Articolul 72 din Constituția Armeniei din 2015 dovedește faptul că Constituția armeană recunoaște acest principiu.

CDL-AD(2020)005 Armenia – Opinia *amicus curiae* cu privire la articolul 300.1 din Codul penal, § 46-47.

6. Atât primul, cât și cel de-al doilea set de amendamente propun modificarea articolelor 33 și 34 din Constituția Muntenegrului, care se referă la principiile legalității, securității juridice, *nullum crimen sine lege*, *precum și nulla poena sine lege*. Noul proiect de text introduce posibilitatea de a reglementa anumite fapte sau sancțiuni la nivel infra-legislativ (permițând, astfel, adoptarea de regulamente și de norme în loc de legi formale), deși acesta face o excepție în cazul legilor penale și al sancțiunilor penale, care trebuie reglementate exclusiv prin lege. Proiectul propunerii nu precizează care ar fi faptele sau sancțiunile care ar trebui reglementate la nivel infra-legislativ și care ar fi actele de nivel infra-legislativ.

7. Așa cum a afirmat-o Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa, articolul 7 din Convenție „*merge dincolo de interzicerea aplicării retroactive a legii penale în detrimentul acuzatului. Acesta stabilește, de asemenea, de o manieră mai generală, principiul potrivit căruia doar legea poate defini o infracțiune și prescrie o pedeapsă (nullum crimen, nulla poena sine lege).*”

CDL-AD(2012)024 – Opinia cu privire la două seturi de proiecte de amendamente la dispozițiile constituționale referitoare la sistemul judiciar din Muntenegru, § 6-7.

VIII. RES IUDICATA

177. În privința „motivelor prevăzute de prezenta lege” s-a notat că, recent, Curtea Constituțională a României (CCR) a reținut, prin Decizia nr. 377/2017, că introducerea unor motive noi de revizuire, cu efectul potențial de a repune în discuție un număr semnificativ de hotărâri judecătorești care au dobândit autoritate de lucru judecat, încalcă principiul neretroactivității legii și al securității juridice. În acest fel, o cale extraordinară de atac ar fi transformată într-o cale de atac obișnuită, într-un

„apel deghezat”, care permite exercitarea unui nou control judiciar al hotărârilor definitive. Curtea a subliniat, cu referire la articolul 15 alin. (2) din Constituție, că legislatorul poate supune hotărârile definitive doar căilor de atac care existau la data pronunțării hotărârii. Prin urmare, de vreme ce hotărârea este definitivă, eliminarea sau adăugarea unui nou motiv de revizuire nu poate produce niciun efect cu privire la hotărârea deja pronunțată. Pentru Curte, o astfel de soluție legislativă ar încălca atât principiul securității juridice [articolul 1 alineatul (5) din Constituție], cât și cerințele statului de drept ca principiu de bază al democrației din România [articolul 1 alineatul (3) din Constituție]. Acest raționament al Curții Constituționale ar trebui să fie luat în considerare la redactarea și interpretarea dispozițiilor tranzitorii.

178. Având în vedere incertitudinile care decurg din textul propus al articolului II, se recomandă reexaminarea și revizuirea acestui articol, și să se asigure, în același timp, că soluțiile tranzitorii propuse respectă pe deplin cerințele de claritate și de securitate juridică și, în special, principiul *res iudicata*.

CDL-AD(2018)021, România – Opinia cu privire la proiectul amendamentelor la Codul penal și la Codul de procedură penală, § 177-178

24. Funcțiile Procuraturii sunt definite prin urmărirea penală a autorilor de infracțiuni și de alte încălcări de ordin penal. De asemenea, aceasta exercită căile de atac pentru a proteja constituționalitatea și legalitatea. Constituția nu precizează semnificația exactă a ultimei prevederi. Din faptul că în Constituție, la articolele 136-137, se stabilește poziția Ombudsmanului ca autoritate de stat care să monitorizeze activitatea administrației de stat și respectarea drepturilor omului și ale minorităților, reiese că procuratura nu trebuie să-și asume aceste funcții. Mai mult, dacă această prevedere ar fi înțeleasă ca referindu-se la sistemul socialist tradițional de recursuri extraordinare ale procurorului formulate împotriva hotărârilor judecătorești definitive, există un risc puternic de conflict cu principiul securității juridice. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat în repetate rânduri că exercitarea unor astfel de recursuri încalcă Convenția. Referirea la exercitarea acestor recursuri de către procuratură în scopul protejării constituționalității și a legalității poate fi menținută doar cu condiția să se precizeze că se va respecta principiul securității juridice și că deciziile în aceste chestiuni vor fi luate exclusiv de către instanțele de judecată, iar funcția procuraturii se va limita la sesizarea instanțelor de judecată în vederea pronunțării unor decizii.

CDL-AD(2005)023 – Opinia cu referire la dispozițiile privind sistemul judiciar din proiectul de Constituție al Republicii Serbia, § 24