

PRINCIPIUL SECURITĂȚII JURIDICE, FUNDAMENT AL STATULUI DE DREPT REPERE JURISPRUDENȚIALE

Ion PREDESCU

judecător la Curtea Constituțională

Marieta SAFTA

magistrat-asistent șef

În sistemul român de drept, supremația Constituției și a legilor a fost ridicată la rang de principiu constituțional, consacrat de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, potrivit căruia „*în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.*” S-a instituit astfel o obligație generală, impusă tuturor subiectelor de drept, inclusiv autorității legiuitoare, care trebuie să se asigure că activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală a țării și, totodată, să asigure calitatea legislației. Aceasta întrucât, pentru a respecta legea, ea trebuie cunoscută și înțeleasă, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așadar să ofere securitate juridică destinatarilor săi. S-a conturat în acest sens, în strânsă legătură cu principiul general al legalității, prevăzut de textul constituțional menționat, un alt principiu, cel al securității juridice. Fără a fi consacrat expres de normele constituționale, fiind mai degrabă o creație a jurisprudenței, acesta constituie, deopotrivă, un principiu

fundamental al statului de drept, stat care este apreciat în bună măsură în funcție de calitatea legilor sale.¹

Preocuparea pentru asigurarea securității juridice este de actualitate în România, în condițiile creșterii cantitative a legislației, determinată de creșterea complexității dreptului, ca urmare a dezvoltării noilor surse de drept, mai ales a celor comunitare și internaționale, precum și a evoluției societății, a apariției unor noi domenii de reglementare. Este evident că, în prezent se legiferează mult, dar, oare, se legiferează bine? Altfel spus, în activitatea de legiferare este asigurată calitatea legii, în sensul de conformitate a acesteia cu principiul preeminenței dreptului și cu cel al securității juridice, în cel mai larg sens al său?² Jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, marcată în ultimii ani de tot mai frecventă invocare a cerințelor referitoare la accesibilitatea și previzibilitatea legii, poate constitui un răspuns la această întrebare și, totodată, un semnal cu privire la necesitatea luării de măsuri pentru remedierea unor deficiențe ce afectează din ce în ce mai profund sistemul juridic românesc și, implicit, existența statului de drept. Iată de ce considerăm utilă prezentarea principalelor exigențe ale principiului securității juridice, însoțită de exemple din jurisprudența recentă, cu precădere a Curții Constituționale.

• **Coordonate ale principiului securității juridice**

Având o structură complexă, principiul securității juridice exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați „contra unui pericol care

¹ Sorin Popescu, Cătălin Ciora, Victoria Țândăreanu, *Aspecte practice de tehnică și evidență legislativă*, Editura Monitorul Oficial, 2008, p. 7.

² «Sintagma „prevăzută de lege” nu se referă doar la dreptul intern, ci vizează și calitatea „legii”; prin această expresie se înțelege compatibilitatea legii cu principiul preeminenței dreptului, menționat explicit în preambulul Convenției» Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Cauza *Rotaru împotriva României*, 2000, Beatrice Ramașcanu, *Jurisprudența CEDO în cauzele împotriva României*, Ed. Hamangiu, 2008, p. 108.

vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze³. Acest principiu a fost consacrat și a cunoscut o continuă îmbogățire în dreptul european, atât la nivel general comunitar, cât și în materia protecției drepturilor omului.

Astfel, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a statuat că principiul securității juridice face parte din ordinea juridică comunitară și trebuie respectat atât de instituțiile comunitare, cât și de statele membre, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele comunitare.⁴

De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat în jurisprudența sa, de exemplu în cauza *Marcks împotriva Belgiei, 1979* importanța respectării principiului securității juridice, considerat ca fiind în mod necesar inerent atât dreptului Convenției, cât și dreptului comunitar.⁵ În jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, acest principiu este consacrat în mod explicit în legătură cu unul dintre drepturile fundamentale reglementate de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectiv dreptul la un proces echitabil. În numeroase cauze împotriva României, de exemplu cauza *Brumărescu împotriva României*⁶, această instanță a statuat că unul dintre elementele fundamentale ale preeminenței dreptului este principiul securității raporturilor juridice, care impune, printre altele, ca soluția dată în mod definitiv de către tribunale unui litigiu să nu fie repusă în discuție. Fără a neglija importanța acestei dimensiuni a principiului securității

³ Lucien François, *Le problème de la sécurité juridique*, lucrarea *La sécurité juridique*, Ed. Jeune Barreau de Liège, Liège, 1993, p. 10, Cosmin Flavius Costaș, fiscalitatea.ro.

⁴ Cauza C-381/97, Belgocodex, Culegere 1998, p. I-8153, par. 26, *idem* Cosmin Flavius Costaș.

⁵ Corneliu Bârsan, *Convenția europeană a drepturilor omului, comentariu pe articole*, vol. I – *Drepturi și libertăți*, Ed. All Beck, p. 472.

⁶ M. Of. nr. 414 din 31 august 2000.

juridice, care privește stabilitatea situațiilor juridice și a raporturilor consfințite prin hotărâri judecătorești, din motive de spațiu afectat prezentului studiu, dar și în considerarea obiectivului principal propus la elaborarea sa, ne vom îndrepta atenția către dimensiunea aceluiași principiu care privește activitatea de elaborare, modificare, abrogare, corelare și sistematizare a actelor normative. Sub acest din urmă aspect, principiul securității juridice cuprinde, în principal, următoarele exigențe: neretroactivitatea legii, accesibilitatea și previzibilitatea legii, asigurarea interpretării unitare a legii.

• Neretroactivitatea legii⁷

Instituit de Codul civil francez din 1804, principiul neretroactivității legii a fost preluat inițial de legiuitorul român în Codul civil și, respectiv, în Codul penal. În considerarea importanței sale pentru statul de drept, acest principiu a fost ridicat la rang constituțional, fiind consacrat în art. 15 alin. (2) din Constituția României din 1991. Ca urmare a receptării jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, forma inițială a textului a fost îmbogățită cu ocazia revizuirii Constituției, astfel încât, în prezent, acesta are următoarea redactare: „*Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile*”. Așa cum observa Curtea Constituțională în una dintre deciziile sale⁸, „consecințele înscrierii principiului neretroactivității în Constituție sunt foarte severe și probabil, tocmai de aceea, soluția aceasta nu se întâlnește în foarte multe țări, dar în același timp ridicarea la rangul de principiu constituțional se justifică prin faptul că asigură în condiții mai

⁷ Pentru detalii, a se vedea și Ioan Vida, *Acțiunea normei juridice în timp*, în Revista Dreptul nr. 12/1994, p. 81; Mihai Constantinescu, Radu Mareș, *Principiul neretroactivității legii în cazul deciziilor Curții Constituționale*, în Revista Dreptul 11/1999, p. 82.

⁸ Decizia nr. 9/1994, M. Of. nr. 326 din 25 noiembrie 1994.

bune securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, precum și datorită faptului că blochează nesocotirea separației dintre puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept”.

Ca urmare a consacrării sale constituționale, acest principiu a devenit obligatoriu nu doar pentru judecătorul care aplică legea, ci și pentru legiuitor, care este ținut deopotrivă să-l respecte în procesul de legiferare, neretroactivitatea legii constituind o garanție fundamentală a drepturilor constituționale, îndeosebi, așa cum s-a subliniat⁹, a libertății și siguranței persoanei. Profesorul Mihai Eliescu, arăta în acest sens, în mod sugestiv, că¹⁰ „dacă ceea ce s-a făcut în conformitate cu legea în vigoare ar putea fi neconținut stricat de legea nouă, orice prevedere în timp ar fi cu neputință și ordinea juridică însăși ar fi amenințată pe măsură ce s-ar slăbi încrederea în securitatea drepturilor, în stabilitatea circuitului civil.... Dacă legea nouă nu ar respecta ceea ce a fost făcut în cadrul prevederilor legii vechi, încrederea ar dispărea și, odată cu ea, ar fi atinsă autoritatea legii, căci voința de a da ascultare permisiunilor, poruncilor și opiniilor legale, ar fi, desigur, în bună măsură demobilizată dacă cel ce s-a supus lor nu ar fi sigur că, procedând astfel, va sta sub scutul legii.”

Curtea Constituțională, în exercitarea competenței sale prevăzute de Constituție și de legea sa de organizare și funcționare¹¹, a sancționat în

⁹ *Constituția României – Comentariu pe articole*, coordonatori I. Muraru, E. S. Tănăsescu, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 139.

¹⁰ M. Eliescu, *Aplicarea legii civile în timp și spațiu, Conflicttele de legi*, în *Tratat de drept civil*, vol. I, Partea generală, de Tr. Ionașcu ș.a., Ed. Academiei, București, 1967, p. 80.

¹¹ Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, M. Of. nr. 643 din 16 iulie 2004.

numeroase rânduri¹², prin constatarea neconstituționalității dispozițiilor legale cu privire la care a fost sesizată, încălcarea principiului neretroactivității legii, contribuind, totodată, la definirea lui. Astfel, de exemplu, reținând că acest principiu se aplică însăși Legii fundamentale a țării, Curtea a statuat¹³ că, „a decide că prin dispozițiile sale privind reglementarea proprietății, Constituția în vigoare ar putea desființa sau modifica situații juridice anterioare, existente ca o consecință a unor acte normative preconstituționale, care au avut ca efect trecerea unor bunuri în proprietatea statului, ar însemna să se încalce principiul constituțional al neretroactivității legii.” Curtea a mai stabilit¹⁴ că o lege nu este retroactivă atunci când modifică pentru viitor o stare de drept născută anterior și nici atunci când suprimă producerea în viitor a efectelor unei situații juridice constituite sub imperiul legii vechi, pentru că în aceste cazuri legea nouă nu face altceva decât să refuze supraviețuirea legii vechi și să reglementeze modul de acțiune în timpul următor intrării ei în vigoare, adică în domeniul ei propriu de aplicare. Atunci însă când o lege nouă modifică starea legală anterioară cu privire la anumite raporturi, toate efectele susceptibile a se produce din raportul anterior, dacă s-au realizat înainte de intrarea în vigoare a legii noi, nu mai pot fi modificate ca urmare a adoptării noii reglementări, care trebuie să respecte suveranitatea legii anterioare.¹⁵

¹² De exemplu: Decizia nr. 73/1995, M. Of. nr. 177 din 8 august 1995, Decizia nr. 56/2000, M. Of. nr. 367 din 8 august 2000, Decizia nr. 303/2001, M. Of. nr. 809 din 17 decembrie 2001, Decizia nr. 98/2002, M. Of. nr. 301 din 8 mai 2002, Decizia nr. 61/2007, M. Of. nr. 116 din 15 februarie 2007, Decizia nr. 665/2007, M. Of. 547 din 10 august 2007, Decizia nr. 755/2008, M. Of. 537 din 16 iulie 2008, Decizia nr. 830/2008, M. Of. nr. 559 din 24 iulie 2008, Decizia nr. 1345/2008, M. Of. nr. 873 din 23 decembrie 2008.

¹³ Decizia nr. 159/1999, M. Of. nr. 52 din 2 februarie 2000.

¹⁴ Decizia nr. 330/2001, M. Of. nr. 59 din 28 ianuarie 2002, Decizia nr. 458/2003, M. Of. nr. 24 din 13 ianuarie 2004.

¹⁵ Decizia nr. 830/2008, M. Of. nr. 559 din 24 iulie 2008.

• Accesibilitatea și previzibilitatea legii

Accesibilitatea legii privește, în principal, aducerea la cunoștință publică a acesteia, care se realizează prin publicarea actelor normative. Pentru ca o lege *lato sensu* să producă efecte juridice, trebuie să fie cunoscută de destinatarii săi; efectele legii se produc, prin urmare, după aducerea sa la cunoștința publică și după intrarea sa în vigoare. În dreptul intern, regulile privind intrarea în vigoare a actelor normative sunt prevăzute de art. 78 din Constituție¹⁶, precum și de art. 11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative¹⁷. Aceasta are loc, în funcție de categoria din care face parte actul normativ în cauză, la data publicării în Monitorul Oficial al României sau la o dată ulterioară publicării, stabilită fie expres de norma constituțională, fie chiar în cuprinsul actului normativ respectiv. Este contrar dispozițiilor art. 15 alin. (2) și art. 78 din Constituție ca o lege să prevadă în textul ei, pentru intrarea în vigoare, o dată anterioară publicării în Monitorul Oficial al României. În acest sens Curtea Constituțională s-a pronunțat, de exemplu, prin Deciziile nr. 7/2002¹⁸ și nr. 568/2005¹⁹. Tot astfel, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a statuat în mod constant că, în general, principiul securității juridice interzice ca o măsură comunitară să producă efecte înainte de publicarea ei.²⁰

Există însă și o altă semnificație a noțiunii de accesibilitate, asociată exigenței previzibilității legii, și anume aceea care privește modul de receptare a conținutului actelor normative de către corpul social, în

¹⁶ „Legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.”

¹⁷ Republicată în M. Of. nr. 777 din 25 august 2004.

¹⁸ M. Of. nr. 220 din 2 aprilie 2002.

¹⁹ M. Of. nr. 1060 din 26 noiembrie 2005.

²⁰ Cauza C 368/89, Crispoltoni, Culegere 1991, p I-3695, par. 17, Cosmin Flavius Costăș, *op. cit.*

sensul de înțelegere a acestora. Norma juridică trebuie să fie clară, inteligibilă, întrucât cei cărora li se adresează trebuie nu doar să fie informați în avans asupra consecințelor actelor și faptelor lor, ci să și înțeleagă consecințele legale ale acestora. În caz contrar, principiul *nemo censetur ignorare legem* nu ar mai putea fi aplicat, ceea ce ar avea grave consecințe asupra securității raporturilor sociale, a existenței societății în general.

Într-o bogată jurisprudență, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind și o serie de repere pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe. Astfel, în cauze precum *Sunday Times contra Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, 1979, *Rekvényi contra Ungariei*, 1999, *Rotaru împotriva României*, 2000, *Damman împotriva Elveției*, 2005, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că „nu poate fi considerată «lege» decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și regleze conduita. Individul trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat”; „o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie poate apela la consultanță de specialitate – să își corecteze conduita”; „în special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice”. Sub acest aspect, principiul securității juridice se corelează cu un alt principiu, dezvoltat în dreptul comunitar, și anume principiul încrederii legitime. Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene (de exemplu cauzele *Facini Dori v Recre*, 1994²¹, *Foto-Frost v Hauptzollant Lübeck.Ost*, 1987²²), principiul încrederii legitime impune ca legislația să fie clară și

²¹ Cauza C-91/92, în Takis Tridimas, „*The General Principles of EU Law*”, Oxford EC LawLibrary, p. 244.

²² Cauza 314/85, *idem*, p. 248.

predictibilă, unitară și coerentă;²³ de asemenea, impune limitarea posibilităților de modificare a normelor juridice, stabilitatea regulilor instituite prin acestea.

Și în doctrină s-a afirmat, în același sens, că prima dintre condițiile ce asigură aplicabilitatea dreptului o constituie suficiența sa de definire²⁴, care vizează asigurarea rigorii atât în planul conceptualizării dreptului, a noțiunilor juridice, cât și în planul redactării actelor normative. Așa cum s-a remarcat, „elaborarea legilor nu este numai o artă, ci este, în egală măsură, o știință sau mai exact o tehnică și, în plus, o tehnică dificilă.”²⁵ Rigorile legiferării își găsesc expresia în normele de tehnică legislativă, care trebuie respectate de legiuitorul român la elaborarea oricărui act normativ²⁶. Legea nr. 24/2000 prevede în acest sens o serie de reguli, respectiv „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce.* [art. 7 alin. (4)]; „*în cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.*” [art. 24]; „*actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc* [iar în art. 34 alin. (1)].” În considerarea aceluiași obiectiv, vizând calitatea legislației, actul normativ menționat impune fundamentarea soluțiilor legislative, pentru o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă, stabilește reguli privind integrarea armonioasă a proiectelor de acte normative în ansamblul

²³ A se vedea și TC Hartley, „*The foundations of European Community law*”, Oxford University Press, 2007, p. 146 și următoarele.

²⁴ Jean Dabin – „*Theorie Générale du Droit*”, Dalloz, Paris, 1969, p. 268.

²⁵ Jean-Claude Pirus – „*Union européenne: comment rédiger une législation de qualité dans 20 langues et pour 25 Etats membres*”, în „*Revue du droit public*”, nr. 2/2005, p. 476.

²⁶ Art. 3 din Legea nr. 24/2000.

legislației, unicitatea reglementării, evitarea paralelismelor, precum și cu privire la modificare, completare, abrogare și alte evenimente legislative.

Lipsa de accesibilitate și previzibilitate a dispozițiilor legale este din ce în ce mai des invocată și în fața Curții Constituționale, care s-a pronunțat, într-o serie de cauze, asupra încălcării acestor exigențe. Astfel, în control *a priori*, prin Decizia nr. 453/2008²⁷, constatând neconstituționalitatea Legii pentru modificarea Legii nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, a unor persoane cu funcții de conducere și de control și a funcționarilor publici, Curtea a reținut că modificările propuse de legiuitor sunt imprecise și inadecvate, întrucât este utilizată expresia „*diferențe nejustificabile*”, a cărei sferă de cuprindere nu poate fi determinată. De aceea, Curtea a constatat că „în condițiile în care prin legea criticată sunt reglementate măsuri excesive, insuficient elaborate, uneori imposibil de realizat, dar cu efect evident neconstituțional, este necesară înlăturarea acestora”. Tot astfel, prin Decizia nr. 710/2009²⁸, Curtea, făcând trimitere în mod expres la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la cerințele de accesibilitate și previzibilitate a normei juridice, a constatat neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici reținând, printre altele: „legea examinată, prin modul deficitar de redactare, nu corespunde exigențelor de tehnică legislativă specifice normelor juridice”. În ceea ce privește controlul *a posteriori*, menționăm Decizia nr. 189/2006²⁹, prin care Curtea a constatat că dispozițiile din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004³⁰, potrivit cărora termenul pentru declararea căii de atac împotriva unei hotărâri judecătorești curge „de *la pronunțare*

²⁷ M. Of. nr. 374 din 16 mai 2008.

²⁸ M. Of. nr. 358 din 28 mai 2009.

²⁹ M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006.

³⁰ M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

ori de la comunicare” sunt neconstituționale, din cauza lipsei lor de precizie. Curtea a reținut în acest sens că „părțile nu au un reper sigur al termenului în care pot să atace cu recurs hotărârea pronunțată de instanța de contencios administrativ în prima instanță, ceea ce face ca accesul lor la justiție pe calea exercitării căii de atac prevăzute de lege să fie incert, adică limitat.”

În numeroase alte cauze, Curtea a respins ca inadmisibile excepțiile de neconstituționalitate invocate, reținând că, sub aparența unor critici referitoare la ambiguitatea și neclaritatea textelor de lege, se solicită interpretarea acestora, aspect ce excedează competenței Curții Constituționale. Existența unor probleme de interpretare și aplicare a legii este inerentă oricărui sistem de drept, deoarece, în mod inevitabil, normele juridice au un anumit grad de generalitate. Așa cum remarca și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, de exemplu în cauza *Dragotoniu și Militaru–Pidhorni împotriva României*, 2007³¹, „din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una din tehnicile tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulilor mai mult sau mai puțin vagi, pentru a evita o rigiditate excesivă și a se putea adapta la schimbările de situație. Interpretarea și aplicarea unor asemenea texte depind de practică. Funcția decizională acordată instanțelor servește tocmai pentru a îndepărta îndoielile ce ar putea exista în privința interpretării normelor, ținând cont de evoluțiile practicii cotidiene, cu condiția ca rezultatul să fie coerent cu substanța infracțiunii și evident previzibilă”. Întinderea noțiunii de previzibilitate depinde însă, într-o largă măsură, de conținutul textului respectiv, de domeniul la care se referă, ca și de numărul și de calitatea destinatarilor săi. Asemenea consecințe nu au nevoie să fie previzibile cu o certitudine absolută. O atare certitudine

³¹ Beatrice Ramașcanu, *op. cit.*, p. 711.

(absolută), oricât de dorită ar fi, este imposibil de realizat și, mai mult, poate da naștere la o rigiditate excesivă a reglementării.

Cele arătate conduc către o altă exigență a principiului securității juridice, care privește interpretarea legii întrucât, dacă elementul de interpretare a dispozițiilor legale este inevitabil, principiul securității juridice impune și în această privință anumite limite și rigori.

• **Asigurarea interpretării unitare a legii**

Chiar dacă, aparent, acest element al securității juridice aduce în prim-plan rolul instanțelor judecătorești, în realitate exigența privește tot activitatea legislativă, întrucât de modul în care sunt reglementate, corelate, sistematizate actele normative, depinde unitatea interpretării acestora. După intrarea în vigoare a unui act normativ, la elaborarea căruia se presupune că au fost respectate regulile de tehnică legislativă la care ne-am referit, pe durata existenței acestuia pot interveni diferite evenimente legislative, cum sunt: modificarea, completarea, abrogarea, republicarea, suspendarea sau altele asemenea, în toate aceste cazuri revenind tot legiuitorului asigurarea clarității și coerenței reglementării, precum și integrarea armonioasă a acestuia în sistemul de drept, pentru eliminarea pe cât posibil a divergențelor de interpretare.

Existența unor asemenea divergențe profunde de interpretare în cadrul sistemului român de drept a fost constatată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în numeroase cauze, cu consecința condamnării statului român. Astfel, în cauza *Păduraru împotriva României*, 2005³², Curtea a statuat că „în lipsa unui mecanism care să asigure coerența practicii instanțelor naționale, asemenea divergențe profunde de jurisprudență, ce persistă în timp și țin de un domeniu ce prezintă un mare interes social, sunt de natură să dea naștere unei incertitudini permanente și să diminueze încrederea publicului în sistemul judiciar, care reprezintă una dintre

³² M. Of. nr. 514 din 14 iunie 2006.

componentele statului de drept.” Recent, în cauza *Viașu împotriva României*, 2008, aceeași Curte, referindu-se la o serie de alte cauze împotriva României (*Străin și alții, Păduraru, Porțeanu, Radu*), a constatat din nou lipsa de coerență și de previzibilitate a legislației române, materia examinată fiind cea care privește retrocedările de imobile. Curtea a reținut cu acel prilej că dificultățile de ordin organizatoric ale autorităților competente în implementarea măsurilor privind retrocedările de imobile [așadar problemele determinate de aplicarea legii] sunt consecința modificărilor repetate pe cale legislativă a mecanismului de restituire, remarcând faptul că aceste modificări „au creat un climat de incertitudine juridică”. Această incertitudine a fost denunțată de diferite instanțe judecătorești române care au încercat, fără un succes durabil, să elimine „echivocul situațiilor juridice incerte”. Remarcând, în aceeași cauză, existența a zeci de hotărâri care au dus la constatarea încălcării art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, precum și a peste o sută de cereri similare aflate pe rolul Curții, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a calificat problema care a determinat insecuritatea juridică ca având „caracter sistemic”, fiind generată de o „imperfecțiune” în ordinea juridică internă și o „disfuncționalitate a legislației române”.

Și jurisprudența recentă a Curții Constituționale ne oferă un exemplu al modului în care, urmare lipsei de corelare a actelor normative, s-au creat probleme de interpretare a legii, care pot avea consecințe în planul securității juridice. Astfel, pe rolul Curții Constituționale a fost înregistrat un număr semnificativ de cauze – de ordinul miilor, având ca obiect excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 298 alin. 2 teza finală din Codul muncii, cauze în care s-a invocat, în esență, o problemă de interpretare a legii, generată de coexistența Legii nr. 168/1999³³ privind soluționarea

³³ M. Of. nr. 582 din 29 noiembrie 1999.

conflictelor de muncă și a Legii nr. 53/2003³⁴, Codul muncii, legea generală în materie, care a intrat însă în vigoare ulterior legii speciale menționate, iar prin dispozițiile art. 298 alin. 2 teza finală a abrogat „*orice dispoziție contrară*”. Cum competența instanțelor în materia dreptului muncii este reglementată în mod diferit de cele două acte normative, și cum între aceste acte există raportul lege generală – lege specială, cu incidența principiilor de interpretare specifice acestui raport, în fața instanțelor judecătorești s-a ridicat problema interpretării dispozițiilor art. 298 alin. 2 ultima liniuță din Codul muncii, cu consecințe în planul stabilirii competenței teritoriale a instanțelor judecătorești – fie în baza legii speciale, fie a legii generale (în măsura în care se interpretează că aceasta din urmă a abrogat dispozițiile legii speciale). Curtea Constituțională a respins ca inadmisibilă excepția de neconstituționalitate³⁵ reținând, în esență, că aspectele deduse controlului nu intră în competența sa, întrucât vizează aspecte de interpretare și aplicarea legii, respectiv de legiferare.

Chiar dacă există soluție în dreptul intern pentru rezolvarea eventualelor contradicții de jurisprudență determinate de diferențele de interpretare și aplicare ale aceluiași text de lege, și anume recursul în interesul legii, reglementat de art. 329 din Codul de procedură civilă, asemenea situații sunt de natură să afecteze încrederea cetățeanului în securitatea juridică oferită de stat, prin normele edictate. În plus, lipsa de coerență și de sistematizare a legislației poate conduce la încălcarea unui alt principiu fundamental pentru statul de drept, cel al separației puterilor în stat. Astfel, confruntate cu problemele menționate, instanțele judecătorești trebuie să găsească soluții, deoarece, potrivit art. 3 din Codul civil, *„Judecătorul care va refuza de a judeca, sub cuvânt că legea nu prevede,*

³⁴ M. Of. nr. 72 din 5 februarie 2003.

³⁵ De exemplu, prin Decizia 1005/2009, M. Of. nr. 575 din 18 august 2009.

sau că este întunecată sau neîndestulătoare, va putea fi urmărit ca culpabil de denegare de dreptate". Uneori însă, efortul de suplinire a lacunelor sau imperfecțiunilor legislative poate conduce la o depășire a competenței instanțelor judecătorești. Curtea Constituțională a constatat în acest sens, în una dintre deciziile anterior menționate³⁶ că, din cauza lipsei de claritate a textului criticat „judecătorul este constrâns să stabilească el însuși, pe cale jurisprudențială, în afara legii, adică substituindu-se legiuitorului, regulile necesare pentru a se pronunța asupra recursului cu judecarea căruia a fost investit, încălcând astfel dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție, privind separația puterilor.”³⁷ Pentru a ilustra aplicarea aceluiași principiu constituțional invocăm și Decizia nr. 1325/2008³⁸, prin care Curtea a admis excepția de neconstituționalitate a Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, constatând că dispozițiile criticate sunt neconstituționale „în măsura în care din acestea se desprinde înțelesul că instanțele judecătorești au competența să anuleze ori să refuze aplicarea unor acte normative cu putere de lege, considerând că sunt discriminatorii, și să le înlocuiască cu norme create pe cale judiciară sau cu prevederi cuprinse în alte acte normative.” Așadar, instanța poate

³⁶ M. Of. nr. 461 din 3 iulie 2009.

³⁷ În lucrarea „Ficțiunile juridice” (Ed. All Beck, București, 2005, p. 290), profesorul Ion Deleanu, referindu-se la dispozițiile art. 3 din Codul civil, arăta următoarele: „Semnifică aceasta o «dezlegare» pentru o activitate judiciară normativă? Credem că răspunsul nu poate fi decât negativ: pentru ca instanța să ajungă la concluzia că legea este obscură sau incompletă ea trebuie să o «interpreteze» – o lege clară și precisă nu trebuie interpretată, ci pur și simplu aplicată – dar interpretarea legii nu înseamnă formularea ei, ci, după caz, clarificarea, adaptarea, nuanțarea sau extrapolarea dispozițiilor ei, pentru a o face aplicabilă la circumstanțele cauzei.”

³⁸ M. Of. nr. 872 din 23 decembrie 2008.

interpreta o normă juridică, dar ea nu poate substitui legiuitorului³⁹; dacă face acest lucru, încalcă separația puterilor în stat, ceea ce poate crea un conflict juridic de natură constituțională.

Curtea Constituțională a constatat existența unui asemenea conflict între autoritatea judecătorească, pe de o parte, și Parlamentul României și Guvernul României, pe de altă parte, determinat de pronunțarea de către Înalta Curte de Casație și Justiție asupra unor recursuri în interesul legii întemeiate pe practica neunitară a instanțelor judecătorești cu privire la acordarea unor drepturi salariale. Considerăm că la originea situației juridice constatate de Curte se află însă modul deficitar de reglementare și redactare a dispozițiilor legale referitoare la drepturile salariale ale judecătorilor, procurorilor, celorlalți magistrați și ale personalului auxiliar de specialitate, cauzat de modificările succesive, care nu au corespuns exigențelor de tehnică legislativă specifice normelor juridice, ceea ce a determinat intervenția instanțelor de judecată și, în final, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, printr-o serie de decizii viu disputate. Prin Decizia nr. 838/2009⁴⁰, pronunțată cu acel prilej, Curtea Constituțională a statuat că respectarea normelor de tehnică legislativă este o obligație opozabilă legiuitorului, primar sau delegat. Demersul Înaltei Curți de Casație și Justiție de a corecta, pe calea recursului în interesul legii, vicii de tehnică legislativă sau de constituționalitate care au afectat procedura abrogării unor acte normative, și de a repune în vigoare acte care își încetaseră aplicarea, a fost apreciat de Curte ca fiind în contradicție cu normele constituționale. Curtea a reținut că „o atare operație juridică nu poate fi realizată decât de

³⁹ Nu poate fi primită interpretarea în sensul că atunci când instanța complinește lacunele legislative „voluntare” sau *intra legem*, se poate presupune intenția legiuitorului de a conferi instanțelor un gen de „delegare de putere”, deoarece „delegarea legislativă” nu poate fi prezumată, ea trebuie să fie expresă și riguros determinată. Or, nici o normă a dreptului nu acreditează ideea „delegării legislative” în favoarea instanței, singura excepție constituind-o delegarea în favoarea Guvernului. (Ion Deleanu, *op. cit.*, p. 290).

⁴⁰ Decizia nr. 189/2006, M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006.

autoritatea legiuitoare (Parlament sau Guvern, după caz), unica abilitată să dispună cu privire la soluțiile ce se impun în această materie.” Așadar, „în exercitarea atribuției prevăzută de art. 126 alin. (3) din Constituție, Înalta Curte de Casație și Justiție are obligația de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, cu respectarea principiului fundamental al separației și echilibrului puterilor [...] Înalta Curte de Casație și Justiție nu are competența constituțională să instituie, să modifice sau să abroge norme juridice cu putere de lege ori să efectueze controlul de constituționalitate al acestora”.

Concluzii

Importanța respectării principiului securității juridice pentru existența statului de drept impune o mai mare atenție acordată calității legii. Ca urmare, chiar dacă creșterea exponențială a numărului de acte normative și a complexității acestora poate fi justificată prin factori de natură istorică, sociologică, politică, economică, este necesar un efort de disciplinare a excesului normativ și de supunere a normelor edictate rigorilor securității juridice. Este vorba de un efort care privește legiuitorul – primar sau delegat, și care presupune diagnosticarea problemelor, identificarea de remedii adecvate, în sensul organizării activității de legiferare prin fundamentarea riguroasă a acestora pe principiile tehnicii legislative și a creșterii accesibilității și previzibilității normelor juridice. Să ne amintim că *„[...] limbajul legilor trebuie să fie simplu... Când legea este scrisă într-un stil pompos, ea nu mai este socotită decât un obiect de paradă... Legile nu trebuie să fie subtile; ele sunt concepute pentru oameni cu posibilități modeste de înțelegere. Când excepțiile, limitările, amendamentele la o lege nu sunt necesare, este mai bine să nu existe. Asemenea detalii trimit mereu spre noi detalii. Nu trebuie aduse modificări la o lege fără un*

*motiv întemeiat. În conceperea legilor trebuie avut în vedere ca acestea să nu tulbure firea lucrurilor [...]*⁴¹ .

Nu în ultimul rând trebuie subliniată necesitatea întăririi rolului Consiliului Legislativ care, potrivit art. 79 din Constituție, „*este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații.*” Studiile doctrinare⁴² relevă faptul că, în prezent, o serie de acte normative sunt supuse arareori avizării Consiliului (amendamentele propuse în comisii sau în plenul Parlamentului, proiectele de legi sau propunerile legislative primite de comisii după adoptarea lor de către Camerele Parlamentului), iar altele nu sunt supuse avizării (ordinele cu caracter administrativ, instrucțiunile și alte acte ale conducătorilor ministerelor, organelor administrației publice centrale sau ale autorităților administrative autonome, care se emit în baza și în executarea legilor, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, proiectele de lege de aprobare sau de respingere a ordonanțelor). Or, acesta reprezintă un risc în asigurarea caracterului unitar al legislației,⁴³ sens în care s-a pronunțat și Curtea Constituțională, care a subliniat importanța implicării autorității menționate în activitate de legiferare. Astfel, de exemplu, într-o cauză în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*⁴⁴, remarcând că avizul dat de Consiliul Legislativ se referea la propunerea legislativă privind unele măsuri pentru organizarea administrației publice și că proiectul de lege adoptat de Senat a căpătat o formă deosebită de cea avizată inițial de Consiliu, Curtea a reținut că „în această situație, era de apreciat dacă nu ar fi fost cazul ca pentru amendamentele formulate în cadrul comisiei să se fi solicitat punctul de

⁴¹ Montesquieu, Spiritul legilor, în Philippe Malaurie, Antologia gândirii juridice, Ed. Humanitas, p. 120.

⁴² *Constituția României – comentariu pe articole, op. cit.*, p. 738.

⁴³ I. Vida, *Legistica formală*, Lumina Lex, București, 2006, p. 234.

⁴⁴ Decizia nr. 710/2009 asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, M.Of. nr. 358 din 28 mai 2009.

vedere al Consiliului Legislativ, având suportul constituțional în art. 79 alin. (1) din Legea fundamentală și cel regulamentar în art. 99 alin. (7) din Regulamentul Camerei Deputaților.”

Având în vedere cele arătate și față de jurisprudența la care am făcut referire, ni se pare potrivită, *mutatis mutandis*, drept concluzie, invocarea unei recomandări a Consiliului de Stat francez⁴⁵, determinată de constatarea agravării problemelor legate de securitatea juridică oferită de legislația franceză: „să legiferăm mai puțin, dar să legiferăm mai bine.”⁴⁶

⁴⁵ Conseil d'Etat, Rapport public annuel 1991, [2006] De la sécurité juridique, La Documentation française, pe larg, Sorin Popescu, Victoria Țândăreanu – „*Securitatea juridică și complexitatea dreptului în atenția Consiliului de Stat francez*”, în Buletin de informare legislativă nr. 1/2007.

⁴⁶ „légiférons moins, légiférons mieux”.