

# CONFIGURAȚIA ȘI CONȚINUTUL SECURITĂȚII JURIDICE ÎN STATUL DE DREPT

Dumitru BALTAG, doctor habilitat, profesor universitar

*În această lucrare, autorul discută problemele securității juridice în statul de drept. Configurația și conținutul securității juridice include următoarele componente: neretroactivitatea legii, accesibilitatea și previzibilitatea normei juridice și interpretarea unitară a legii. Toate aceste principii sunt încorporate lucrare, iar accentul se pune pe jurisprudența și doctrina națională și internațională.*

**Cuvinte cheie:** securitatea juridică, conținutul securității juridice, neretroactivitatea legii, accesibilitate, previzibilitate, interpretare, interpretarea unitară a legii, exigențele principiului securității, libertatea și siguranța persoanei.

## **MISE EN PAGE ET LE CONTENU DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DANS L'ÉTAT DE DROIT**

*Dans cet ouvrage l'auteur aborde les problèmes de la sécurité juridique des personnes dans l'état de droit. La configuration et le contenu de la sécurité juridique comprend les composantes suivantes: la non-rétroactivité de la loi, l'accessibilité et la prévisibilité de la norme de droit et l'interprétation unitaire de la loi. Tous ces principes sont matérialisés dans le contenu du rapport scientifique où l'accent est mis sur la jurisprudence et la doctrine nationale et internationale.*

Securitatea juridică desemnează acea stare de siguranță a indivizilor și a societăților conferită de normativitatea juridică prin respectarea prescripțiilor sale. Ea este rezultatul protecției juridice a valorilor sociale, a atributelor persoanei umane și a acțiunilor sale legitime, a climatului social, care să permită „coexistența libertăților“ [1].

Această protecție este incompletă, ea limitându-se la „teritoriul juridicității“ la acele relații sociale reglementate de normele juridice. Securitatea juridică este relativă, deoarece sistemul de interdicții, obligații, acțiuni permissive instituite de normele juridice poate fi încălcat prin voința liberă a indivizilor, care, în acest caz, suportă, însă, sancțiunile juridice prevăzute de normele de drept. De siguranță juridică se bucură, în primul rând, cel care respectă normativitatea juridică, având dreptul de a beneficia de relații sociale în care comportamentele altor indivizi se înscriu în „perimetrul“ prevăzut de normele juridice, în caz contrar, împotriva lor pot fi folosite proceduri, mecanisme, garanții, care să apere și să restabilească drepturile

încălcate. Dar ea nu este anihilată — poate în mod paradoxal — nici în cazul indivizilor, care prin comportamentul lor antisocial sfidează, aceștea, având dreptul la un anumit tratament juridic, la apărare și alte garanții juridice, care permit estimarea unei anumite reacții sociale a organelor care aplică normele juridice, proporțional cu fapta antisocială săvârșită.

Configurația și conținutul securității juridice sunt specifice, în funcție de tipul de normativitate juridică, de la care emană. Ea poate fi sufocantă pentru persoana umană — ca în cazul societății totalitare, în măsura în care ea a existat — sau poate să conștă într-un climat social, protejat juridic, care permite manifestarea liberă a indivizilor, creativitatea socială, protejând drepturile și libertățile fundamentale.

Securitatea juridică instituie condiția minimă pentru realizarea justiției în societate. Gradul de realizare a securității juridice — nici odată infailibilă — depinde de certitudinea dată de normele juridice, de precizia acestora, ea subliniind importanța surselor juridice și în special al legii, cât și modul în care se asigură primatul dreptului și efectivitatea acestuia în societate. Așa cum remarcă P. Roubier, securitatea juridică este o premisă a tuturor civilizațiilor. Existența acesteia este născută dintr-o necesitate profundă ca și aceia de lege în natură. Ea este „scutul juridic” contra anarhiei [2].

În sistemul de drept al Republicii Moldova supremația Constituției și a legilor a fost ridicată la rang de principiu constituțional, consacrat de art. 7 din Legea fundamentală, potrivit căruia „Constituția Republicii Moldova este legea supremă. Nici, o lege și nici un alt act juridic care contravine Constituției nu are putere juridică”. S-a instituit, astfel, o obligație generală, impusă tuturor subiecților 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, într-un cânt, pentru a respecta legea, ea trebuie cunoscută și înțeleasă, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așa dar să ofere securitate juridică destinatarilor săi. S-a conturat, în acest sens, în strânsă legătură cu principiul legalității, 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 [3].

Preocuparea pentru asigurarea securității juridice este de actualitate în Republica Moldova, în condițiile creșterii cantitative a legislației, determinată de creșterea complexității dreptului ca urmare a dezvoltării noilor izvoare de drept, precum, și apariției unor noi domenii de reglementare. Este evident că în prezent se legiferează mult, dar oare se legiferează bine? Iată de ce, considerăm utilă prezentarea principalelor exigențe ale conținutului securității juridice, însoțită de exemple din jurisprudența recentă, cu precădere a Curții Constituționale.

Sub acest din urmă aspect, conținutul securității juridice cuprinde, în principal, următoarele exigențe: *neretroactivitatea legii, accesibilitatea și previzibilitatea legii, asigurarea interpretării unitare a dreptului.*

**I. Neretroactivitatea legii.** Instituit de Codul civil francez din 1804, principiul neretroactivității legii a fost preluat și de legiuitorul moldovean, fiind consacrat în art. 22 din Constituția Republicii Moldova din 1994, astfel încât, în prezent acesta are următoare redactare: „Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni, care la momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos“.

Ca urmare a consacării 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, a libertății și siguranței persoanei.

Pof. M. Eliescu, arată în acest sens în mod sugestiv că, „... dacă ceea 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 deputaților, 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“ [4]. Analizând mai atent aceste dispoziții legale, constatăm anumite inexactități în reglementarea constituțională dată de către legiuitorul moldav principiului respectiv, după cum urmează:

— *în primul rând*, în opinia noastră, există o neconcordanță între denumirea articolului dat și conținutul acestuia. Astfel, dacă ținem cont de faptul că Constituția este Legea fundamentală a statului, denumirea articolului respectiv este în regulă, or, aceasta ne sugerează ideea că legea supremă a țării consfințește principiul potrivit căruia „legea dispune numai pentru viitor“. Titlul dat acestui articol „Neretroactivitatea legii“ ne mai arată că orice lege nu retroactivează, deoarece legiuitorul nu a specificat expres altceva. Din titlul articolului respectiv ar rezulta că nu retroactivează legea penală, civilă, familială, administrativă sau din oricare alt domeniu, rezultă, deci, o neretroactivitate a legilor, în general.

Dar dacă, analizăm conținutul art. 22 vom constata că legiuitorul s-a referit numai la legea penală sau contravențională, nu și la cele din alte domenii ale dreptului, deoarece, în prima parte a acesteia reglementează expres doar imposibilitatea condamnării unor persoane pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau acte delictuoase. Legiuitorul, probabil, ea scăpat faptul că la noi în țară, marea majoritate, a celor cărora le sunt destinate actele normative, sunt indivizi care nu au conflicte cu organele statului, nu sunt delincvenți, ci sunt persoane care participă pașnic la circuitul civil, întră în diferite raporturi juridice civile, familiale, administrative fără ca să încalce legile țării. Întrebarea la care se cere răspuns este următoarea: În conformitate cu dispozițiile primei fraze a art. 22 al Constituției, nu

retroactivează numai legea penală sau contravențională, sau și cea civilă, familială, de dreptul muncii, locativă, funciară etc.? Din câte vedem legiuitorul moldav a instituit, printr-o dispoziții constituțională expresă, principiul neretroactivității legii în materie penală sau, represivă, în general, iar în celelalte domenii, în lipsa unei norme constituționale exprese, se pare că ar fi posibilă aplicarea retroactivă a legii, dacă normele speciale nu vor dispune contrar.

— *în al doilea rând*, fraza a doua a aceluia-și articol conține o normă legală care, după părerea noastră, nu se referă la principiul neretroactivității legii, ci la principiul aplicării legii penale, sau contravenționale mai favorabile, după cum urmează: „... De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos“. Această normă ne întărește convingerea că legiuitorul nostru a instituit printr-o dispoziție constituțională expresă principiul neretroactivității legii în materie represivă, în general. În acest caz, considerăm că era indicat ca denumirea art. 22 din Constituție să fie „Neretroactivitatea legii penale“ sau „Neretroactivitatea legii represive“, pentru a fi în consonanță deplină cu ceea ce a dorit să reglementeze și a reglementat, de fapt, legiuitorul prin această normă constituțională, ca să nu existe divergențe între denumirea și conținutul ei.

Art. 15 alin. (2) din Constituția României stipulează că: „Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile“, prin aceasta asigurând stabilitatea drepturilor legal câștigate. Este o formulare mai concisă, și în același timp, mai clară. Considerăm mai clară, deoarece se subînțeleg toate legile, nu numai legea penală.

Ce ne asigură nouă principiu neretroactivității legii referitor la securitatea juridică a persoanelor?

- în primul rând, stabilitatea dreptului legal câștigat, care nu poate fi suprimat printr-o nouă lege;
- în al doilea rând, previne abuzul de drept, prin modificarea legilor, în cazul rotirii la putere;
- în al treilea rând, asigură legitimitatea legii, recunoașterea acesteia ca obligatorie și justă, nu se poate pretinde respectarea unei legi inexistente, respectiv până la intrarea în vigoare a acesteia.

**II. 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 destinatarul său; efectele legii se produc, prin urmare, după aducerea sa la cunoștință publică și după intrarea sa în vigoare. În dreptul intern regulile privind intrarea în vigoare a actelor normative sunt prevăzute de art. 76 din Constituție [5]. Există, însă, și o altă semnificație a noțiunii de accesibilitate, asociată existenței previzibilității legii, și anume, aceia care privește modul de receptare a conținutului actelor normative de către corpul social, în sensul de înțelegere a acestuia. Norma juridică trebuie să fie clară, inteligibilă, întrucât, cei cărora se adresează, trebuie nu doar să fie informați, în avans asupra consecințelor actelor și faptelor lor, ci și să

înțeală consecințele legale ale acestora. În caz contrar, principiul, *nemo censetur ignorare legem* nu ar 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 o serie de repere pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru asigurarea acestor exigențe. Astfel, în cauze precum *Sunday Times contra Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord* (1979), *Reikvenyi contra Ungariei* (1999), *Rotaru împotriva României* în 2000, *Damman împotriva Elveției* în 2005, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că: „Nu poate fi considerată „lege“ 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 consultanța de specialitate — să-și regleze conduita“, „în special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anumită 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*, (1994), [6], *Foto — Frost v Hauptzollamt Lubeck, ost*, (1987) [7]), principiul încrederii legitime impune ca legislația să fie clară și predictibilă, unitară și coerentă [8]; 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 s-a definire [9], 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“ [10].

Rigiunile legiferării își găsesc expresia în normele de tehnică legislativă, care trebuie respectate de legiuitorul moldovean în elaborarea oricărui act normativ. Legea nr. 780 -XV din 27.12. 2001 privind actele legislative [11] prevede în acest sens o serie de reguli, respectiv, „la elaborarea actului legislativ se aplică principiile... transparenței, publicității și accesibilității (art. 4 alin. (3) lit. C)“, „ să fie întocmit conform tehnicii legislative și normelor limbii literare (art. 5 alin. 82) lit. B)“, „frază se construiește conform normelor gramaticale, astfel, încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat (art. 19 punct a)“ și altele.

Lipsa de accesibilitate și previzibilitate a dispozițiilor legale este din ce mai des invocată și în fața Curții Constituționale a Republicii Moldova, care s-a pronunțat, într-o serie de cauze, asupra încălcării acestor exigențe. Astfel, prin Hotărârea nr. 12 din 07.06.2011 [12], constatând neconstituționalitatea Legii nr. 152 din 08. 07.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, Curtea a reținut că modifi-

care art. 22 alin. (1) lit. p din Legea nr. 544-XIII din 20.07.1995 “ cu privire la statutul judecătorului”, în redacția Legii nr. 152 din 08. 07.2011 este neconstituțională, deoarece prin norma legală contestată Parlamentul a stipulat angajarea răspunderii disciplinare a judecătorilor fără a prevedea mecanismul și limitele de aplicare, încalcând astfel, principiul accesibilității actului legislativ, ceea ce permite aplicarea discreționară a acestei norme de către Consiliul Superior al Magistraturii.

Principiul accesibilității este strâns legat de o altă exigență a securității juridice, previzibilitatea. Acest principiu impune ca autoritatea legislativă să reglementeze relațiile sociale prin adoptarea de acte normative, care să intre în vigoare după trecerea unei anumite perioade de timp, astfel, încât, să permită oricărei persoane să poată recurge la consultanța de specialitate și să își corecteze conduita [13]. Lipsa acestei exigențe a normei juridice determină o nesiguranță a raporturilor juridice, care au ca efect vătămarea cetățenilor în drepturile și interese lor legitime.

Respectarea principiului previzibilității (predictibilității) normelor juridice conferă coerență sistemului normativ, fiind de natură să asigure o lină și amiabilă relaționare între autorități și cetățeni, pentru ca aceștea din urmă să nu fie surprinși de acte normative inopinare, (deci,abuzive), care să le prejudicieze interesele.

Cele arătate conduc către o altă exigență a conținutului 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 rigorii.

**III. Asigurarea interpretării unitare a legii.** Este o altă parte componentă a conținutului securității juridice. 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 actului 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 sau completarea,abrogarea, republicare, 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.

Legea este unică. Prin urmare și interpretarea trebuie să fie unică, astfel, ca în cazuri similare se vor obține soluții identice. Interpretarea legii poate fi făcută oficial, de către emitentul actului normativ sau cazuistic, de către instanța de judecată.

Asigurarea caracterului unitar al practicii judecătorești este impus și de principiul constituțional al egalității cetățenilor în fața legii și implicit a autorității judecătorești. De asemenea, practica judiciară unitară este esențială pentru creșterea încrederii în actul de justiție. De altfel, literatura juridică apreciază, și noi susținem această opinie în ceea ce privește hotărârile judecătorești, care au intrat în puterea lucrului judecat, ca fiind izvor secundar de drept.

Principiul supunerii judecătorului numai față de lege, nu are și nu poate să aibă semnificația aplicării deferite și chiar contradictorii a aceleiași dispoziții legate în funcție, exclusiv, de subiectivitatea interpretării atribuită și aparținând unor judecători diferiți. Astfel, o asemenea concepție, ar duce la consacarea, chiar pe temeiul independenței judecătorilor a unor soluții care ar putea reprezenta o încălcare a legii ceea ce este inadmisibil, întrucât legea fiind aceeași, aplicarea ei nu poate fi diferită, iar intima convingere a judecătorului nu poate justifica o asemenea consecință.

În vederea înlăturării tendințelor de interpretare contradictorie asupra situațiilor diverse deduse judecătorii instanțelor judecătorești trebuie să pornească, în opinia noastră, cel puțin de la:

- un proces coerent și sistematic de legiferare;
- cunoașterea suficientă a considerentelor ce au determinat elaborarea unui anumit act normativ și a implicațiilor sale reale;
- creșterea exigenței instanțelor de control judiciar, dublată de asigurarea comitentă a unui riguros autocontrol asupra propriei activități a instanțelor judecătorești.

### **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 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 de 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 că acestea să nu tulbure firea lucrurilor“ [14]. Nu în ultimul rând trebuie subliniată și necesitatea creării unui Consiliu Legislativ pe lângă Parlament, format nu numai din juriști, dar și de oameni de știință, savanți în domeniul elaborării legilor, care ca organ consultativ de specialitate a Parlamentului, ar aviza proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații.

Având în vedere cele arătate și față de jurisprudența la care am făcut referire, ni se pare potrivită, drept concluzie invocarea unei recomandări a Consiliului de Stat Francez [15] determinată de constatarea agravării problemelor legate de securitatea



juridică oferită de legislația franceză: „să legiferăm mai puțin, dar să legiferăm mai bine“ [16].

**Note:**

1. A se vedea: I. Craiovan. Finalitățile dreptului. București: Continent-XXI, 1995. p. 120.
2. A se vedea: P. Roubier. Teorie generale du droit. Paris, 1946. p. 267-279.
3. A se vedea: S. Popescu, C. Ciora, V. Țindăreanu. Aspecte practice de tehnică și evidență legislativă. București: Ed. Monitorul Oficial, 2008. p. 7.
4. A se vedea: M. Eliescu. Aplicarea legii civile în timp și spațiu, conflictele de legi. În: Tratat de drept civil, Vol. I, Partea generală de T. R. Ionașcu și alți, București: Ed. Academică, 1967. p. 80.
5. Legea se publică în Monitorul Oficial al republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.
6. Cauza C-91/92, în Takis Tridimas „The General Principles of EU Law“, Oxford EC LawLibrary. p. 244.
7. Cauza 314/85, idem. p. 248.
8. A se vedea: și TC Hartley, “ The foundations of European Community Law“, Oxford, University Press, 2007. p. 146.
9. A se vedea: J. Dabin Teorie generale du Droit. Paris: Dalloz, 1969. p. 268.
10. I. C. Pisis. Union europeenne: comment rediger unee legislation de qualite dans 20 langues et pour 25 Etats members: În. Revie du droit public. Nr. 2, 2005. p.476.
11. Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. În. M.O. al R. Moldova nr. 36-38 din 14.03.2002.
12. M.O. al R. Moldova nr. 102 din 18.06.2011.
13. În acest sens este una din Hotărârile CEDO în cauza Rotaru împotriva României, publicată în M. O. al României, nr. 19 din 11.01.2001.
14. A se vedea: Ch.-L. Montesquieu. Spiritul legilor. În: Philippe Malaurie. Antologia gândirii juridice. București: Humanitas, 2007 p. 120.
15. Conseil d’Etat. Rapport public annuel 1991 [2006]. De la sececurite juridique la documetation francaise. Pe larg S. Popescu. V. Țindăreanu. Securitatea juridică și complexitatea dreptului în atenția Consiliului de Stat Francez. În. Buletin de informare legislative, nr. 1, 2007.
16. „Legiferons moins, legiferons mieux“.