

REGIMUL JURIDIC AL RECOMANDĂRILOR COMISIEI DE LA VENEȚIA

LEGAL REGIME OF RECOMMENDATIONS COMMISSION FROM VENICE

DOI: 10.5281/zenodo.3707585

CZU: 341.176(4) :342.4

Silvia GORIUC,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Andrei GUȘTIUC
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In accordance with its internal regulations, the purpose of the European Commission for Democracy through Law is to issue opinions, both on its own initiative and (most often) at the request of the authorized institutions (to request such opinions) of the state.

The recommendations of the Venice Commission may be issued in the form of studies, amicus curiae reports, reports and practical guidance for its previously issued opinions.

Commission's recommendations are „soft law”, is non-binding legal instruments, so in contemporary international law there is a tendency to supplement or replace the traditional „hard law” (that is to say, the traditional mandatory law) with soft law (that is, apparently non-legal norms).

Therefore, the article aims at a scientific analysis of how the Republic of Moldova understands the legal nature of the Venice Commission recommendations.

Keywords: Venice Commission, Republic of Moldova, opinions, amicus-curiae, recommendations, consequences, sanctions.

REZUMAT

În conformitate cu reglementările sale interne, scopul Comisiei Europene pentru democrație prin drept este de a emite avize atât din proprie inițiativă, precum și (de cele mai dese ori) la solicitarea instituțiilor autorizate (să solicite astfel de avize) ale statului. Recomandările Comisiei de la Veneția pot fi emise sub formă de studii, rapoarte amicus curiae, rapoarte și îndrumări practice pentru avizele sale emise anterior.

Recomandările Comisiei au caracter de „soft law”, adică instrumente juridice fără caracter obligatoriu, însă în dreptul internațional contemporan se atestă o tendință de a completa sau de a înlocui legislația tradițională „hard law” (adică legislația tradițională obligatorie) cu norme de soft law (adică cu norme juridice aparent non-obligatorii).

Prin urmare, articolul are drept scop analiza științifică a modului în care Republica Moldova înțelege caracterul juridic al recomandărilor Comisiei de la Veneția.

Cuvinte-cheie: Comisia de la Veneția, Republica Moldova, opinii, amicus-curiae, recomandări, consecințe, sancțiuni.

Comisia Europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) este una din instituții ale Consiliului Europei.

Scopul principal al Comisiei de la Veneția (Comisia) este de a oferi asistență în domeniul unde politicul interferează cu jurisprudența.

Pentru moment, Comisia are 61 de state-membre: 47 de state-membre ale Consiliului Europei și alte 14 state.

În conformitate cu reglementările sale interne, scopul Comisiei Europene pentru democrație prin drept este de a emite avize, atât din proprie inițiativă, precum (de cele mai dese ori) la solicitarea instituțiilor autorizate (să solicite astfel de avize) ale statului.

Recomandările Comisiei de la Veneția pot fi emise sub formă de studii, rapoarte amicus curiae, rapoarte și îndrumări practice pentru avizele sale emise anterior.

Opiniile Comisiei de la Veneția au devenit, în mod special, cunoscute publicului din Republica Moldova în ultimii ani. Cu precădere, se are în vedere opinia Comisiei de la Veneția privind reforma electorală (trecerea la votul mixt în Republica Moldova) și cea cu privire la decizia de dizolvare a Parlamentului Republicii Moldova (7-8 iunie, 2019).

Cu referire la decizia de dizolvare a Parlamentului Republicii Moldova, Comisia de la Veneția a constatat că drepturile șefului statului, precum și ale Parlamentului au fost afectate grav de numărul și viteza mare cu care Curtea Constituțională (CC) a luat decizii în chestiuni foarte sensibile, având repercusiuni semnificative asupra instituțiilor de stat.

Totodată, Comisia de la Veneția califică drept „fără precedent” maniera în care CC a calculat că termenul de trei luni pentru formarea guvernului a însemnat 90 de zile și a expirat pe 7 iunie, în vreme ce calculul general acceptat arată că acest termen a expirat pe 9 iunie, adică după trei luni ca-

lendaristice de la confirmarea rezultatelor alegerilor. „De aceea, investirea Maiei Sandu pe 9 iunie a respectat termenul legal”, se mai spune în comunicat.

Comisia de la Veneția amintește faptul că, în condițiile Legii supreme, șeful statului poate dizolva Parlamentul, dacă nu se formează guvernul la timp, dar aceasta este ultima măsură la care se poate recurge. Însă dacă părțile care reprezintă o majoritate au ajuns la o înțelegere privind formarea guvernului, ceea ce s-a și întâmplat în Republica Moldova, dizolvarea Parlamentului poate fi considerată o încălcare a obligațiilor constituționale ale președintelui ca actor neutru.

„Robustețea instituțiilor de stat, se mai spune în comunicatul citat, poate fi subminată serios, iar funcționarea democratică a instituțiilor statului poate fi compromisă în mod ireparabil dacă aceste instituții nu adoptă deciziile în limitele autorității și responsabilității pe care le au” - o aluzie la deciziile intempestive ale CC.

De menționat, că opiniile Comisiei de la Veneția cu referire la deciziile Curții Constituționale din luna iunie 2019 au fost formulate cu titlu de excepție, pornind de la faptul că Republica Moldova ajunsese într-o criză constituțională profundă.

Adevărul este că, de regulă, Comisia de la Veneția se abține de la interpretarea deciziilor curților constituționale naționale. În acest sens este relevantă opinia Comisiei de la Veneția CDL-AD(2010)44 cu referire la situația constituțională din Ucraina, emisă în decembrie 2010, prin care s-a reținut: „Nu este misiunea Comisiei de la Veneția să revadă deciziile curților constituționale naționale, care sunt instituțiile cu autoritate pentru a oferi interpretarea finală a Constituției. Ca urmare, Comisia se abține să ia vreo poziție referitor dacă decizia Curții Constituționale este sau nu legală”.

Totuși, în cazul Republicii Moldova s-a făcut o excepție. Prin această excepție, Co-

misia de la Veneția a stabilit un precedent – posibilitatea interpretării deciziilor curților constituționale naționale și, efectiv, emiterea de recomandări de remediere în adresa respectivelor curți.

Comun pentru toate formele de recomandări emise de Comisia de la Veneția este faptul că absolut toate **nu au caracter obligatoriu din punct de vedere juridic**.

Atât în doctrină, cât și în practică, se afirmă că recomandările Comisiei au caracter de „**soft law**”, adică instrumente juridice fără caracter obligatoriu.

Cu referire la „**soft law**”, vom menționa că în dreptul internațional contemporan se atestă o tendință de a completa sau de a înlocui legislația tradițională „**hard law**” (adică legislația tradițională obligatorie) cu norme de **soft law** (adică cu norme juridice aparent non-obligatorii).

Conceptul de **soft law** include norme juridice care nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic sau care nu sunt obligatorii decât într-o măsură foarte limitată și nu au o forță executorie/sanctiune suverană, dar oferă totuși alți stimulenți pentru conformare și oferind astfel o eficacitate extinsă.

Instrumentele juridice non-obligatorii (soft law) nu conferă formalitate juridică și cu atât mai mult, nu conferă obligativitate juridică. Acestea, de regulă, includ evaluări critice, persuasiune morală, recomandări etc.

Totuși, în ce privește opiniile Comisiei de la Veneția, obligativitatea lor, de cele mai dese ori, poate reieși din simplul fapt că, în procesul elaborării acestor opinii, Comisia se bazează pe prevederile Convenției Europene pentru Drepturile Omului (CEDO) și practica Curții Europene pentru Drepturile Omului (CtEDO), dar și pe alte tratate și instrumente legale internaționale.

Un alt aspect care oferă legitimitate atât Comisiei de la Veneția, precum și recomandărilor sale, ține de faptul că membrii săi

participă în activitatea Comisiei în virtutea numirii lor de către statele-membre, adică de guvernele lor respective.

Faptul că recomandările Comisiei de la Veneția urmează a fi puse în aplicare de către statele în adresa cărora au fost emise recomandările, care astfel trebuie să respecte cerințe cu referire la standardele democrației și a statului de drept, nu se consideră, astfel, o ingerință a Comisiei în afacerile suverane ale statelor în cauză.

Sub aspect procedural, aprobarea recomandărilor Comisiei de la Veneția se face în ședința plenului cu o majoritate simplă de voturi. În practică însă, recomandările sunt aproape întotdeauna aprobate prin unanimitate, proces care este facilitat în mare măsură de faptul că recomandările nu sunt obligatorii.

Totuși, impactul recomandărilor Comisiei de la Veneția asupra statelor cărora li se adresează, poate fi privit multiaspectual și multidimensional, de cele mai dese ori fiind vorba de un **impact indirect**. Câteva dintre cele mai importante idei pentru a ilustra cele menționate.

1. Comisia de la Veneția rezumă activitățile sale în rapoarte anuale, care sunt prezentate **Consiliului de Miniștri al Consiliului Europei**. Prin urmare, Consiliul de Miniștri este familiarizat cu recomandările ce au fost adresate statelor în cauză și, în special, în ce măsură statele respective s-au conformat recomandărilor Comisiei.

2. Comisia de la Veneția își pune la dispoziție opiniile și documentele conexe importante, publicându-le pe site-ul său web. Cu toate acestea, gradul în care publicul este conștient de activitatea Comisiei este diferit. În timp ce în unele țări din Europa Occidentală Comisia de la Veneția este puțin cunoscută printre jurnaliști și politicieni, iar activitatea sa este rar raportată, ea are o prezență publică mai mare în alte țări, mai ales est-europene. Opiniile care afectează aceste state sunt raportate, în principal,

de către **mass-media neguvernamentale** (presa, radio, internet). De regulă, analizele și recomandările elaborate de Comisia de la Veneția își găsesc drumul în câmpul de luptă al opiniei publice, unde sunt folosite pentru a susține argumentele **opoziției politice sau de ONG-uri**, precum și de guvernul însuși.

3. Opiniile Comisiei de la Veneția, sunt utilizate pe scară largă de către **Curtea Europeană pentru Drepturile Omului**. Având în vedere că opiniile Comisiei nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, acestea nu pot fi utilizate de către CtEDO ca sursă de standarde direct aplicabile. Acestea fiind spuse, CtEDO folosește opiniile Comisiei ca sursă de informare, precum și orientări normative și empirice. De asemenea, este posibil ca Curtea să caute în acest fel să consolideze motivarea deciziilor sale. Spre exemplu, în perioada 2001-2012, în deciziile emise de către CtEDO au fost făcute 71 de referințe la opiniile Comisiei de la Veneția. În altă ordine de idei, destul de frecvent CtEDO solicită Comisiei de la Veneția anumite comentarii, care iau forma de *amicus curiae*. Prin urmare, la adoptarea deciziilor sale, CtEDO va face uz de opiniile emise de către Comisia de la Veneția.

4. Pe de altă parte, interrelația dintre Comisia de la Veneția și CtEDO se manifestă și pe dimensiunea inversă, ceea ce înseamnă că membrii Comisiei, în procesul emiterii recomandărilor sale, trebuie să se bazeze pe **jurisprudența CtEDO**. Cu alte cuvinte, recomandările Comisiei nu ar fi fost eficiente dacă nu ar face referințe la deciziile CtEDO. Totuși, nu întotdeauna există o legătură de cauzalitate dintre opiniile Comisiei și deciziile CtEDO. Spre exemplu, în martie 2012 Comisia de la Veneția a elaborat un aviz cu privire la Legea Federației Ruse privind întrunirile, care a fost criticată pe scară largă la nivel internațional. În avizul său, Comisia a respins,

printre altele, procedura de notificare și reglementările prohibitive, pe care le-a calificat drept o încălcare parțială a prevederilor art.11 al CEDO. Comisia a caracterizat Legea respectivă drept una ce nu garantează o protecție suficientă împotriva liberului arbitru. Ulterior, CtEDO a examinat această Lege, pronunțându-și hotărârea în iulie 2012. În decizia sa motivată CtEDO nu a citat această opinie sau alte opinii-recomandări ale Comisiei de la Veneția. De asemenea, CtEDO a încercat să evite să-și exprime raționamentul într-un mod în care ar ridica îndoieli cu privire la conformitatea Legii cu prevederile CEDO, oferind totodată câteva sugestii abstracte cu privire la modul de abordare a riscului de abuz.

Cu referire la reacția statului față de recomandările Comisiei de la Veneția și implicit respingerea respectivelor recomandări, analiza diverselor speze, informații ale experților și surse doctrinare au relevat următoarele:

1. Nivelul scăzut al informației;
2. Existența unui dialog de lungă durată;
3. Existența unei influențe limitate din partea Comisiei;
4. Indicatori de eficiență a recomandărilor emise de către Comisie.

În rândurile ce urmează vom evidenția specificul fiecărui aspect menționat mai sus.

1. **Nivelul scăzut de informație.** Cu regret, în doctrină și în diverse rapoarte este rareori examinată, cel puțin sistematic, situația punerii în aplicare sau respingerii de către statele vizate a recomandărilor emise de către Comisia de la Veneția. Deși sesiunile plenare ale Comisiei de la Veneția au mereu un punct pe ordinea de zi „Urmărirea deciziilor anterioare ale Comisiei de la Veneția”, aceasta este de obicei doar o scurtă intervenție verbală, iar cele mai importante rezultate fiind înregistrate în

procesul-verbal. Foarte rar când în procesul-verbal se specifică dacă un stat concret a ținut cont completamente de recomandările Comisiei de la Veneția.

2. Existența unui dialog de lungă durată. În acest sens, Comisia de la Veneția încearcă să mențină un dialog de lungă durată cu autoritățile publice ale statului vizat. Ideea este de a încuraja respectarea recomandărilor Comisiei prin educarea continuă a elitelor politice locale. Este relevantă opinia Comisiei de la Veneția cu referire la efectele dialogului de lungă durată cu Albania – „Problemele recurente cu desfășurarea alegerilor democratice în Albania nu pot fi rezolvate doar prin modificări în legislația electorală. Orice îmbunătățire semnificativă a calității procesului electoral nu se va realiza fără o schimbare de atitudine și practici ale principalelor grupuri politice și liderilor lor”.

3. Existența unei influențe limitate din partea Comisiei. În acest fel, Comisia de la Veneția subliniază existența unei probleme fundamentale. Comisia constată că poate analiza și compara texte de norme și sugera modificări, dar ea nu are influență directă asupra condițiilor de bază care determină aplicarea practică a normelor în statul căruia i se adresează respectivele recomandări.

O premisă fundamentală a activității Comisiei de la Veneția este caracterul prezumtiv că doar prin sinergia mai multor factori cumulativi se pot produce schimbări treptate, chiar și acelea care devin evidente doar într-o perspectivă de lungă durată. Acestea, de regulă, includ:

a) comunicarea cu reprezentanții statului și cu organizațiile sale politice și sociale, spre exemplu, atunci când sunt întreprinse vizite de lucru și de documentare;

b) publicarea de opinii și supunerea acestora pentru discuții de către public;

c) oferirea de laude și încurajări ca răspuns la reacțiile din partea sistemului juri-

dic relevant, adesea concretizate în opinii drept „...un pas în direcția corectă...”.

d) menționarea situațiilor din statul dat în opiniile și avizele sale ulterioare;

e) participarea la seminarii și conferințe științifice.

Indicatori de eficiență a recomandărilor emise de către Comisie.

Gradul în care opiniile Comisiei de la Veneția sunt eficiente nu depinde în nici un caz de aspectul convingător al argumentelor Comisiei. Constatăm că, uneori, Comisia de la Veneția se bazează pe „soft power”, adică puterea moale a persuasiunii.

Opiniile Comisiei de la Veneția, cum ar fi cele exprimate prin recurgerea la *amicus curiae*, solicitate de curțile constituționale naționale într-o acțiune juridică specifică sunt în interesul acestor curți și a statelor în ansamblu. În astfel de evaluări, intervenția Comisiei de la Veneția este una restricționată și limitativă, de regulă. De obicei, Comisia nu face decât să evalueze problema juridică abstractă care a fost adusă în fața instanței, prin prisma standardelor europene, dar fără a încerca să ofere o interpretare a dispozițiilor specifice.

Studiul practicii Comisiei de la Veneția a relevat faptul că, unele instanțe constituționale solicită avize cu privire la interpretarea dreptului constituțional național, iar altele pur și simplu sunt interesate la general de compatibilitatea dreptului intern cu standardele europene aplicabile.

În urma analizei practicilor Comisiei de la Veneția, se impune formularea următoarelor **concluzii**:

1. Din punct de vedere juridic, opiniile și recomandările Comisiei de la Veneția poartă un caracter de recomandare.

2. Comisia de la Veneția nu dispune de un instrument coercitiv împotriva statelor care nesocotesc opiniile și recomandările sale.

3. Totuși, responsabilitatea statelor intervine pe dimensiunea politică, asupra

guvernelor naționale fiind pusă o presiune enormă din partea partenerilor de dezvoltare și a structurilor instituționale, atât din partea Consiliului Europei, precum și din partea Uniunii Europene.

4. În unele cazuri, respingerea recomandărilor Comisiei de la Veneția de către guvernele naționale poate avea drept efect suspendarea finanțării unor programe de dezvoltare din partea Uniunii Europene sau altor structuri europene și internaționale. În acest sens, este relevant exemplul anului 2017, atunci când guvernarea din Republica Moldova a nesocotit recomandările Comisiei de la Veneția cu referire la modificarea legislației electorale și introducerea votului mixt. Drept rezultat, Uniunea Europeană a suspendat ajutorul macrofinanciar de 100 de milioane euro destinat Republicii Moldova.

5. Constatăm că, în cazul unor state cu democrație firavă, cum este cazul Republicii Moldova, Comisia de la Veneția va trata cu suspiciune și cu mare atenție unele

acțiuni ale guvernării, sub aspectul constatării dacă au avut loc sau nu derapaje antidemocratice.

6. Concluzia capitală a cercetării realizate este că, așa cum a demonstrat practica Republicii Moldova, guvernarea care va respinge recomandările Comisiei de la Veneția, le va nesocoti și va încerca să facă abstracție de ele, va fi eventual răsturnată și eliminată de către societate, cu sprijinul moral al actorilor instituționali europeni și internaționali.

7. În fine, în lumina situației din luna iunie 2019 din Republica Moldova, Comisia de la Veneția ar urma să-și reconceptualizeze regimul său juridic de activitate și să introducă în statutul său mențiunea că, în cazul statelor cu un regim democratic în devenire, Comisia de la Veneția este în drept sau chiar obligată să se expună asupra unor decizii ale curților constituționale naționale de natură să aducă atingeri grave principiilor fundamentale democratice.

BIBLIOGRAFIE

1. Comisia de la Veneția: „În mod clar condiții de dizolvare a parlamentului nu au existat în Republica Moldova pe 7 sau 8 iunie 2019”. A se vedea: Radio Europa Liberă Moldova În: <https://moldova.europalibera.org/a/30012646.html>. Accesat: 18.10.2019.

2. Hoffmann-Riem Wolfgang. The Venice Commission of the European Council – Standards and Impact. În: The European Journal of International Law Vol. 25 nr. 2. Ed. Oxford University Press, 2014. pp. 579-597.

3. Implementation of Recommendation by Venice commission, OSCE/ODIHR stated in the Armenia Preliminary Joint Opinion on the Electoral Code as amended on 30 June 2016. Ed. Helsinki Citizens' Assembly Vanadzor Office. Strasbourg, 2016, 19 p.

4. Republic of Moldova Joint Opinion Nr.884/2017 on the draft Laws on amending and completing certain legislative acts (Electoral system for the election of the Parliament). European Commission for Democracy Through the Law Opinion nr. 884/2017. Strasbourg/Warsaw, 19 June 2017, 20 p.

5. Republic of Moldova Opinion Nr. 954/2019 on the Constitutional situation with particular reference to the possibility of dissolving Parliament. European Commission for Democracy Through the Law Opinion Nr. 954/2019. Strasbourg, 24 June 2019, 18 p.

6. Schnitz Rudolf. The Venice Commission. În: Intergovernmental Organizations. Nr. 39 (iulie, 2010). Ed. International Encyclopaedia of Laws. Alphen aan den Rijn, 2010, pp.151-163.

7. Venice Commission Annual Report of activities 2018. Ed. European Commission for Democracy through Law. Council of Europe, 2018, 145 p.

8. Venice Commission: the dissolution of Parliament in the Republic of Moldova did not meet the required conditions. European Commission for Democracy through Law. Council of Europe, Ref.DC116(2019). În: https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680950b36 (accesat la data de 15.12.2019).

Prezentat: 14 februarie 2020.

E-mail: teodorina@rambler.ru