



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICȚIONALĂ
NR. 1937 / 06 APR 2020

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 6086 / 3 APR 2020

Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,

Președintele Curții Constituționale,

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 31 alin. (1) lit. b) și art. 36 alin. (4) și (5) din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate WEBER



ROMÂNIA
Avocatul Poporului
Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta

Excepție de neconstituționalitate

referitoare la prevederile art. 31 alin. (1) lit. b) și art. 36 alin. (4) și (5)

din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată

Prevederile art. 31 alin. (1) lit. b), potrivit cărora *"În realizarea atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, polițistul este investit cu exercițiul autorității publice și are următoarele drepturi și obligații principale: să conducă persoane la sediul poliției, ca măsură administrativă, în condițiile prezentei legi"*

și ale art. 36 alin. (4) și (5), potrivit cărora *"(4) Verificarea situației de fapt și, după caz, luarea măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției se realizează de îndată" și (5): "Polițistul are obligația de a permite persoanei să părăsească, de îndată, sediul poliției după finalizarea activităților conform alin. (4) sau a măsurilor legale care se impun."*

din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 170 din 2 martie 2020, aduc atingere prevederilor art. 23 alin. (1) și art. 1 alin. (5) din Constituție, din perspectiva următoarelor

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

1. Încălcarea art. 23 alin. (1) din Constituție

Libertatea individuală a persoanei, deși nu are un caracter absolut, realizându-se între coordonatele stabilite de ordinea de drept, conferă persoanei **libertatea fizică, dreptul de a se putea mișca liber, de a avea conduita dorită și, totodată, de a nu fi lipsită de libertate decât în cazurile și în condițiile prevăzute de lege.** Corelativ, siguranța persoanei reprezintă ansamblul garanțiilor care protejează persoana aflată în situațiile în care autoritățile statului dispun măsuri privative de libertate, garanții care permit **limitarea libertăților individului însă numai în cazurile necesare, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege, pentru asigurarea protecției judiciare a persoanei nevinovate.**

Art. 23 din Constituție stabilește condițiile în care autoritățile competente ale statului pot fi abilitate prin lege, să restrângă exercițiul libertății individuale, pe calea măsurilor de reținere sau de arestare preventivă, ca urmare a încălcării ordinii de drept. Conform art. 23 alin. (2) din Constituție, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise **"numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege"**. Ca atare, acțiunile autorităților pentru restabilirea ordinii de drept trebuie să fie strict delimitate și condiționate, astfel încât libertatea individuală să fie respectată și nici o persoană nevinovată să nu fie lipsită în mod abuziv de libertate.

În contextul restrângerii libertății individuale, Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată, reglementează la art. 31 alin. (1) lit. b), **măsura conducerii persoanei la sediul poliției, ca măsură administrativă, în condițiile legii.** Situațiile în care polițistul este îndreptățit să conducă o persoană la sediul poliției sunt cele când: nu s-a putut stabili identitatea acesteia ori există motive verosimile pentru a bănuși că identitatea declarată nu este reală sau documentele prezentate nu sunt veridice; din cauza comportamentului, locului, momentului, circumstanțelor ori a bunurilor aflate asupra sa, creează motive verosimile pentru a bănuși că pregătește sau a comis o faptă ilegală; prin acțiunile sale periclitează viața, sănătatea sau integritatea corporală, a sa ori a altei persoane sau, ordinea publică; luarea unor măsuri legale, pe loc, ar putea crea un pericol pentru aceasta sau pentru ordinea publică. Conform art. 36 alin. (4) și (5) din Legea nr. 218/2002, verificarea situației de fapt și luarea, după caz a măsurilor legale față de

persoana condusă la sediul poliției se realizează "de îndată", iar părăsirea sediului poliției **după finalizarea activităților menționate sau a măsurilor legale** care se impun are loc "de îndată".

Din examinarea dispozițiilor legale rezultă că, spre deosebire de reglementarea anterioară, care stabilea în cazul măsurii conducerii la sediul poliției realizarea activităților de verificare și luarea măsurilor legale "în cel mult 24 de ore", prin modificarea intervenită prin Legea nr. 192/2019 nu se mai prevede o durată maximă a acestei măsuri, raportarea realizându-se numai la sintagma "de îndată" ce vizează verificarea situației de fapt, luarea măsurilor care se impun și părăsirea sediului poliției. Mai mult, această părăsire "de îndată" începe după epuizarea unui moment la rândul său indefinit prin lege și anume "după finalizarea activităților menționate sau a măsurilor legale care se impun".

Referitor la natura juridică a măsurii conducerii la sediul poliției, prin *Decizia nr. 132/2002 cu privire la constituționalitatea prevederilor art. 31 alin. (1) lit. b) din Legea privind organizarea și funcționarea Poliției Române*, Curtea Constituțională a reținut: "Constituția se referă în prevederile criticate la toate cazurile în care autoritățile publice competente sunt autorizate prin lege să ia măsura reținerii unei persoane, fie că este vorba despre o măsură preventivă dispusă în procesul penal, despre una luată în cadrul procedurii contravenționale sau despre o altă măsură de reținere cu caracter administrativ. În toate aceste cazuri reținerea nu poate depăși 24 de ore, iar în conformitate cu dispozițiile art. 23 alin. (6) din Legea fundamentală, eliberarea celui reținut este obligatorie dacă motivele acestei măsuri au dispărut.

Prin art. 31 alin. (1) lit. b) din Legea privind organizarea și funcționarea Poliției Române se instituie un complex de activități specifice organelor de poliție, și anume conducerea la sediul poliției - dacă este cazul, prin folosirea forței - a categoriilor de persoane prevăzute în textul de lege, identificarea acestora, verificarea datelor care le fac "suspecte de săvârșirea unor fapte ilegale" ori, după caz, urmează "luarea măsurilor legale" față de acestea.

Deși în cuprinsul textului nu se prevede expres luarea măsurii de reținere împotriva persoanelor supuse verificării, este neîndoielnic faptul că **activitatea de verificare efectuată de poliție - activitate definită ca o "măsură administrativă" - implică restrângerea exercițiului libertății individuale și poate fi caracterizată, în termenii art. 23 din Constituție, ca o reținere."**

Reținerea este o măsură procesual penală preventivă, prin care o persoană, față de care există indicii că a săvârșit o faptă prevăzută și pedepsită de legea penală, este privată de libertatea sa, de către autoritățile publice competente, pe o durată strict și legal limitată, de cel mult 24 de ore.

Prin urmare, **măsura conducerii la sediul poliției, ca măsură administrativă dispusă de poliție**, putând fi caracterizată în termenii art. 23 din Constituție ca o reținere - încadrată în categoria măsurilor privative de libertate, **constituie și ea o măsură privativă de libertate a persoanei**, ce cade sub incidența art. 4 alin. (2) din Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, care definește **privarea de libertate** ca *"orice formă de detenție sau închisoare ori plasarea unei persoane într-un loc public sau privat de reținere pe care nu îl poate părăsi după voia sa, prin ordinul oricărei autorități judiciare, administrative sau de altă natură"*.

Însă, spre deosebire de măsura reținerii- măsură privativă de libertate ce poate fi dispusă pentru 24 de ore, **măsura conducerii la sediul poliției nu este circumstanțiată în timp prin Legea nr. 218/2002, în sensul stabilirii duratei maxime cât poate avea loc. Pentru aprecierea limitei de timp a verificării persoanei conduse la sediul poliției, dispunerii măsurilor legale care se impun și părăsirea sediului poliției, art. 36 alin. (4) și (5) folosește sintagma "de îndată"**.

În aceste condiții, **măsura conducerii persoanei la sediul poliției nu asigură un just echilibru între interesul public și cel individual, or, implicând restrângerea exercițiului drepturilor sau libertăților fundamentale, în mod necesar, măsura trebuie să aibă și un caracter temporar și să stabilească durata maximă cât poate fi aplicată. O astfel de măsură trebuie limitată în timp, prin reglementarea prin lege a unei durate maxime pentru care se poate dispune, având în vedere că într-un stat de drept, autoritățile publice nu se bucură de nicio autonomie în raport cu dreptul. Măsurile dispuse de autoritățile publice pentru restabilirea ordinii de drept trebuie să fie condiționate și clar delimitate, astfel încât libertatea individuală să fie respectată și nici o persoană să nu poată fi victima unor abuzuri.**

În acest context, Curtea Constituțională a decis că „Instituția privării de libertate a unei persoane reprezintă un act de extremă gravitate pentru orice cetățean. Ea nu se poate realiza decât în condiții strict reglementate de lege, pentru a se preveni orice abuzuri care ar conduce la arbitrar și discreționar, afectând direct valorile umane ce constituie esența personalității fiecărui individ”.¹

Art. 5 din Convenția pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale afirmă dreptul oricărei persoane la libertate și la siguranță și determină în același timp, cazurile și condițiile în care este permis să se deroge de la acest principiu, în special în vederea asigurării ordinii publice.

¹ Decizia nr. 107/1998

În acest context, instanța europeană a afirmat în jurisprudența sa că *orice privare de libertate a unei persoane trebuie să fie dispusă numai "în condițiile prevăzute de lege"*. Cât privește "legalitatea" detenției, dispozițiile art. 5 din Convenție se referă, în esență, la legislația națională și prevăd **obligatia de a se conforma normelor de fond și de procedură**. Totuși, conformitatea cu legislația națională nu este suficientă: parag. 1 al acestui text din Convenție impune, în plus, **ca orice măsură privativă de libertate să fie luată în scopul protejării persoanei împotriva oricărei forme de arbitrar**. În acest sens, art. 5 parag. 1 prevede o listă exhaustivă a situațiilor în care o persoană poate fi privată de libertate în mod legal, iar dispozițiile trebuie interpretate strict, deoarece este vorba despre excepții de la garanția fundamentală a libertății individuale (CEDO, cauzele S.C. și N.M.c României, Hotărârile din 10 februarie 2015, www.echr.coe.int).²

Pe cale de consecință, nereglementarea unei durate maxime până la care poate fi dispusă măsura conducerii la sediul poliției prin Legea nr. 218/2002, încalcă prevederile art. 23 alin. (1) din Legea fundamentală, potrivit căroră *"Libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile"* și lipsesc **persoana de garanția libertății individuale, în sensul dispunerii măsurilor care aduc atingere acestui drept pe o durată de timp prevăzută de lege, și implicit de garanția împotriva arbitrarului**. Dispozițiile art. 23 din Constituție obligă legiuitorul să prevadă cazurile și procedurile prin care libertatea individuală este grevată pentru a asigura persoanelor nevinovate o protecție judiciară. Or, **dispozițiile legale nu stabilesc un criteriu esențial în stabilirea legalității măsurii și anume durata aplicării acesteia, astfel ca polițistul - în exercitarea atribuțiilor sale legale - să poate lua această măsură decât pentru o anumită durată de timp stabilită de lege**.

Pentru siguranța persoanei, ca o garanție a libertății individuale, în sensul dispunerii măsurilor care aduc atingere acestui drept numai în cazurile și în condițiile prevăzute de lege, și pentru asigurarea protecției libertății individuale împotriva oricărei ingerințe arbitrare a autorităților publice se impune stabilirea unei durate maxime a măsurii conducerii administrative la sediul poliției.

O privare legală de libertate se poate transforma ulterior în una nelegală. Pentru a stabili dacă cineva a fost privat în mod nelegal de libertate, trebuie să se țină seama de o serie întreagă de criterii, cum ar fi tipul, **durata**, efectele și modul de punere în aplicare a măsurii. Diferența dintre privarea de libertate și restricțiile privind libertatea este una de grad sau de intensitate, și nu de

² Tudorel Toader și Marieta Safta, Constituția României, Ed. Hamangiu 2019, pag. 181

natură sau substanță. Criteriile menționate trebuie să se aplice cu o forță mai mare atunci când se stabilește dacă o persoană care a fost deja lipsită de libertate în mod legal a fost supusă în mod nelegal la o continuare a privării de libertate sau i s-au impus doar restricții privind libertatea (CEDO, cauza Munjaz c. Regatului Unit, Hotărârea din 17 iulie 2012, www.echr.coe.int)³.

Măsura conducerii persoanei la sediul poliției nu respectă principiul proporționalității, or caracterul excepțional al restrângerilor exercițiului drepturilor sau libertăților fundamentale, implică, în mod necesar, și caracterul lor temporar, care poate fi asigurat prin reglementarea unei durate maxime pentru care se pot dispune, sintagma ”de îndată” nefiind suficientă în delimitarea temporală a măsurii.

Spre exemplu, în jurisprudența sa Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că, potrivit legii naționale, **durata maximă a privării de libertate a unei persoane în scopul verificării identității sale era de 12 ore; instanța europeană a decis că această durată avea un caracter absolut; din moment ce termenul respectiv era cunoscut, revenea autorităților naționale competente să ia toate măsurile necesare pentru ca această durată legală să fie respectată.** De aceea, eliberarea reclamantului cu o întârziere de de patruzeci și cinci de minute a fost considerată o încălcare a dispozițiilor art. 5 parag. 1 din Convenție. Ea a decis că un oarecare timp pentru executarea unei decizii de punere în libertate este adesea inevitabil, dar se impune reducerea lui la minimum. Totuși, amintim că o întârziere de 12 ore în eliberarea dispusă ”imediat” de instanță a fost considerată de Curte ca o încălcare a dispozițiilor art. 5 parag. 1.⁴

În concluzie, în condițiile în care prevederile legale trebuie să asigure un just echilibru între apărarea instituțiilor democratice și interesul comun al apărării drepturilor individuale, **lipsa unor dispoziții legale referitoare la durata maximă a măsurii administrative a conducerii persoanei la sediul poliției încalcă art. 23 alin. (1) din Constituție.**

2. Încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție

Dispozițiile legale criticate, prin lipsa unui termen clar și precis referitor la durata maximă a măsurii administrative a conducerii persoanei la sediul poliției și raportarea doar la sintagma ”de îndată” pentru efectuarea verificării situației de fapt, luarea măsurilor legale care se impun și a

³ Tudorel Toader și Marieta Safta, *Constituția României*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, 2019-pag. 186

⁴ Corneliu Bârsan, *Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole*, Vol. I Drepturi și libertăți, Ed.All Back, pag.296

părăsirii sediului poliției după finalizarea acestor activități și măsuri, *nu întrunesc exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție*, în componenta privind calitatea legilor, **fiind neclare și imprecise.**

De asemenea, lipsa unei delimitări temporale a măsurii conducerii persoanei la sediul poliției conduce la imprevizibilitatea textului de lege criticat, deoarece întinderea dispunerii măsurii se poate decide în mod arbitrar, creând premisa aplicării ei ca rezultat al unor interpretări sau aprecieri arbitrare a poliției.

Curtea Constituțională a statuat în jurisprudența sa (de exemplu, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012) că, de principiu, **orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat;** astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat. Desigur, poate să fie dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, **suplețe care nu trebuie să afecteze însă previzibilitatea legii** (a se vedea în acest sens Decizia Curții Constituționale nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, și Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011).

Lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a dispozițiilor legale criticate permite cadrelor de poliție ca acestea să poată fi interpretate cu o marjă largă de apreciere asupra timpului cât poate dura această măsură.

Lipsa unor prevederi legale privind durata maximă a conducerii administrative a persoanei la sediul poliției, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, încalcă și principiul securității juridice, principiu ce constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept.

Odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile, pentru a evita pe cât este posibil **insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții** (cauza Păduraru c.

României, Hotărârea din 1 decembrie 2005, &92, M.Of. nr. 514 din 14 iunie 2006; cauza Beian c. României (nr.1), Hotărârea din 6 decembrie 2007, &33, M. Of. nr. 616 din 21 august 2008)⁵.

De asemenea, omisiunea stabilirii unei durate maxime de timp în care poate avea loc măsura conducerii persoanei la sediul poliției lasă loc arbitrariului și lasă la latitudinea autorității decizia asupra momentului încetării măsurii. Mai mult, trebuie menționat că durata reținerii este de 24 de ore, de unde rezultă că fiind similare, nici măsura conducerii la sediul poliției nu trebuie să depășească acest termen.

Principiile generale implicate de Convenție la care face trimitere jurisprudența referitoare la art. 5 § 1 sunt principiul statului de drept și, conexe acestuia, **principiul securității juridice, principiul proporționalității și principiul protecției împotriva arbitrarului, protecția împotriva arbitrarului reprezentând cu atât mai mult scopul art. 5 [Simons împotriva Belgiei (dec.), pct. 32].** Atunci când se pune în discuție privarea de libertate, este deosebit de important să se respecte principiul general al securității juridice. În consecință, *este esențial să fie clar definite condițiile lipirii de libertate în temeiul dreptului intern și ca legea însăși să fie previzibilă în aplicarea sa, spre a întruni criteriul de „legalitate” stabilit de Convenție, care impune ca orice lege să fie suficient de precisă pentru a permite individului – înconjurându-se la nevoie de consilieri pregătiți – să prevadă, într-un mod rezonabil în circumstanțele cauzei, consecințele ce pot deriva dintr-un anume act* [a se vedea, între alte hotărâri recente, Del Rio Prada împotriva Spaniei (MC), pct. 125; Creangă împotriva României (MC), pct. 120, și Medvedyev și alții împotriva Franței (MC), pct. 80]. **27. Cât privește protecția împotriva arbitrarului,** orice privare de libertate trebuie să fie conformă cu scopul urmărit de art. 5: protejarea individului împotriva arbitrarului (a se vedea, printre multe altele, Witold Litwa împotriva Poloniei, pct. 78). Art. 5 alin. (1) nu se limitează la a se referi la dreptul intern: se referă, de asemenea, la „calitatea legii”, **ceea ce presupune ca o lege națională care autorizează o privare de libertate să fie suficient de accesibilă, precisă și previzibilă în aplicarea sa.** Elementele care trebuie luate în considerare atunci când este evaluată „calitatea legii” –denumite uneori „garanții împotriva arbitrarului” –includ, în special, existența unor dispoziții legale clare privind dispunerea detenției, **menținerea acestei măsuri și stabilirea duratei acesteia,** precum și existența unei căi de atac efective prin care reclamantul să poată contesta „legalitatea” și „durata” detenției (J.N. împotriva Regatului Unit, pct.77).⁶

⁵ Tudorel Toader și Marieta Safta, Constituția României, Ed. Hamangiu 2019, pag.33

⁶ Ghid CEDO cu privire la art. 5 din Convenție-Dreptul la libertate și siguranță, actualizat (https://echr.coe.int/Documente/Guide_art_5)

Prin urmare, dispunerea măsurii conducerii administrative a persoanei la sediul poliției trebuie să se realizeze într-un cadru normativ clar, precis și previzibil, atât pentru persoana supusă acestei măsuri, cât și pentru organele de poliție. În caz contrar, se poate ajunge la posibilitatea limitării într-un mod subiectiv a unuia dintre drepturile fundamentale esențiale într-un stat de drept: libertatea individuală. Deși libertatea individuală nu este absolută, limitarea sa trebuie să se facă cu respectarea dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, iar gradul de precizie a termenilor și noțiunilor folosite trebuie să fie unul ridicat, dată fiind natura dreptului fundamental limitat. **Așadar, standardul constituțional de protecție a libertății individuale impune ca limitarea acesteia să se realizeze într-un cadru normativ care, să stabilească expres durata maximă a limitării acestei valori constituționale, iar, *pe de altă parte*, să prevadă într-un mod clar, precis și previzibil, durata acestei măsuri.**

Având în vedere competența sa generală în privința protecției drepturilor și libertăților omului, Avocatul Poporului apreciază că prevederile art. 31 alin. (1) lit. b) și art. 36 alin. (4) și (5) din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată, contravin prevederilor art. 23 alin. (1) și art. 1 alin. (5) din Constituție și solicită Curții Constituționale pronunțarea unei soluții de admitere a prezentei excepții de neconstituționalitate.

Avocatul Poporului

Renate Weber

