

DECIZIA nr.215

din 7 aprilie 2022

referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.36 alin.(4) și (5) din Legea nr.218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române

Nepublicată

Valer Dorneanu	- președinte
Cristian Deliorga	- judecător
Marian Enache	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Gheorghe Stan	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Elena-Simina Tănăsescu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Simina Popescu-Marin	- magistrat-asistent

1. Pe rol se află soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.31 alin.(1) lit.b) și ale art.36 alin.(4) și (5) din Legea nr.218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului și care formează obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.490D/2020.

2. Dezbaterile au avut loc în ședința publică din 3 martie 2022, în prezența reprezentantului autorului excepției de neconstituționalitate, Linda Zenovia Timofan, consilier, și cu participarea reprezentantului Ministerului Public, procuror Ioan-Sorin-Daniel Chiriazii, fiind consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, când, având în vedere cererea de întrerupere a deliberărilor pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul cauzei, în temeiul dispozițiilor art.57 și ale art.58 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Curtea a dispus amânarea pronunțării pentru data de 7 aprilie 2022, când a pronunțat prezenta decizie.

CURTEA,

având în vedere actele și lucrările dosarului, reține următoarele:

3. Prin Adresa nr.7/AVP/2020 din 6 aprilie 2020, înregistrată la Curtea Constituțională cu nr.1937 din 6 aprilie 2020, în temeiul art.146 lit.d) teza a doua din Constituție și al art.32 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, **Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.31 alin.(1) lit.b) și ale art.36 alin.(4) și (5) din Legea nr.218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române.**

4. **În motivarea excepției de neconstituționalitate**, autorul acesteia susține, în esență, că prevederile legale criticate încalcă art.23 alin.(1) și art.1 alin.(5) din Constituție, deoarece nu se instituie o durată maximă a măsurii administrative constând în conducerea persoanelor la sediul poliției de către polițist. Astfel, se arată că, în raport cu dispozițiile art.23 din Constituție, acțiunile autorităților pentru restabilirea ordinii de drept trebuie să fie strict delimitate și condiționate, astfel încât libertatea individuală să fie respectată și nicio persoană nevinovată să nu fie lipsită în mod abuziv de libertate.

5. În contextul restrângerii libertății individuale, Legea nr.218/2002, 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, se creează motive verosimile pentru a bănuși că aceasta 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”.

6. 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 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul ordinii și siguranței publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 868 din 28 octombrie 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 nedefinit prin lege, și anume „după finalizarea activităților menționate sau a măsurilor legale care se impun”.

7. Referitor la natura juridică a măsurii conducerii la sediul poliției, este invocată Decizia Curții Constituționale nr.132 din 18 aprilie 2002 și se reține că prin art.31 alin.(1) lit.b) din Legea nr.218/2002 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, „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.

8. 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 polițist, 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*”.

9. 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 limitată în timp prin Legea nr.218/2002, în sensul stabilirii duratei maxime pentru care poate avea loc. Pentru aprecierea limitei de timp în care au loc verificarea persoanei conduse la sediul poliției, dispunerea măsurilor legale care se impun și părăsirea sediului poliției, art.36 alin.(4) și (5) din lege folosește sintagma „de îndată”.

10. 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 nicio persoană să nu poată fi victima unor abuzuri. Este invocată în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr.107 din 14 iulie 1998. De asemenea, se arată că art.5 din Convenția pentru apărarea drepturilor și a 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. În acest context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului 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 obligația de a se conforma normelor de fond și de procedură. Totuși, conformitatea cu legislația națională nu este suficientă: paragraful 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 paragraful 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 (a se vedea Hotărârea din 10 februarie 2015, pronunțată în cauza *N.M. împotriva României*).

11. În 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 lipsește 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 nu poată lua această măsură decât pentru o anumită durată de timp, stabilită de lege.

12. Se mai arată că 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 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 (a se vedea Hotărârea din 17 iulie 2012, pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Cauza *Munjaz împotriva Regatului Unit*).

13. În opinia Avocatului Poporului, 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.

14. 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 patruzeci și cinci de minute a fost considerată o încălcare a dispozițiilor art.5 paragraful 1 din Convenție. Aceasta 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, o întârziere de 12 ore în eliberarea dispusă „imediat” de instanță a fost considerată de Curtea europeană ca o încălcare a dispozițiilor art.5 paragraful 1.

15. 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.

16. Autorul excepției susține, de asemenea, încălcarea art.1 alin.(5) din Constituție în componenta privind calitatea legilor, deoarece 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 părăsirea sediului poliției după finalizarea acestor activități și măsuri, sunt neclare și imprecise. 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 ale poliției.

17. Autorul invocă aspecte din jurisprudența Curții Constituționale referitoare la exigențele de calitate a legii (de exemplu, Decizia nr.1 din 11 ianuarie 2012) și arată că lipsa de claritate, precizie și previzibilitate a dispozițiilor legale criticate permite cadrelor de poliție să le interpreteze cu o marjă largă de apreciere în ceea ce privește timpul cât poate dura această măsură. Lipsa unor prevederi legale privind durata maximă a măsurii conducerii 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.

18. 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, 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.

19. Principiile generale implicate de Convenție la care face trimitere jurisprudența referitoare la art.5 paragraful 1 sunt principiul statului de drept și, conexe acestuia, principiul securității juridice, principiul proporționalității și principiul protecției împotriva arbitrarului. 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 anumit act [a se vedea Hotărârea din 21 octombrie 2013,

pronunțată în Cauza *Del Rio Prada împotriva Spaniei*, par. 125; Hotărârea din 23 februarie 2012, pronunțată în Cauza *Creangă împotriva României*, par. 120, și Hotărârea din 29 martie 2010, pronunțată în Cauza *Medvedyev și alții împotriva Franței*, par. 80]. 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, spre exemplu, Hotărârea din 4 aprilie 2000, pronunțată în Cauza *Witold Litwa împotriva Poloniei*, par. 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 (a se vedea Hotărârea din 19 mai 2016 pronunțată în Cauza *J.N. împotriva Regatului Unit*, par.77).

20. În consecință, Avocatul Poporului apreciază că 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 a 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.

21. Potrivit prevederilor art.30 alin.(1) și ale art.33 din Legea nr.47/1992, actul de sesizare a fost comunicat președinților celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului, pentru a-și exprima punctele de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

22. **Președinții celor două Camere ale Parlamentului și Guvernul** nu au comunicat punctele lor de vedere asupra excepției de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând actul de sesizare, raportul întocmit de judecătorul-raportor, susținerile reprezentantului autorului excepției, concluziile procurorului, prevederile legale criticate, raportate la dispozițiile Constituției, precum și Legea nr.47/1992, reține următoarele:

23. Curtea Constituțională a fost legal sesizată, potrivit dispozițiilor art.146 lit.d) teza a doua din Constituție, precum și ale art.1 alin.(2), ale art.2, 3, 10, 29, 32 și 33 din Legea nr.47/1992, să soluționeze excepția de neconstituționalitate.

24. **Obiectul excepției de neconstituționalitate**, astfel cum este menționat în actul de sesizare, îl constituie dispozițiile art.31 alin.(1) lit.b) și ale art.36 alin.(4) și (5) 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. Însă, din examinarea criticilor de neconstituționalitate, Curtea observă că acestea vizează, în esență, condițiile privind măsura conducerii persoanei la sediul poliției, stabilite de art.36 alin.(4) și (5) din Legea nr.218/2002, fără a fi îndreptate critici împotriva normei de drept substanțial cuprinsă de art.31 alin.(1) lit.b) din Legea nr.218/2002, prin care se reglementează această măsură. În consecință, urmează a fi reținute ca **obiect al excepției** doar dispozițiile art.36 alin.(4) și (5) din Legea nr.218/2002, care au următorul cuprins: „(4) *Verificarea situației de fapt și, după caz, luarea măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției se realizează de îndată.*

(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.*”

25. În opinia autorului excepției, prevederile de lege ce formează obiectul excepției contravin dispozițiilor din Constituție cuprinse în art.1 alin.(5) referitor la obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor și art.23 alin.(1) privind libertatea individuală și siguranța persoanei.

26. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că, sub aspect substanțial, măsura conducerii persoanei este reglementată de art.31 alin.(1) lit.b) din Legea nr.218/2002, care stabilește dreptul polițistului să conducă persoane la sediul poliției, ca măsură administrativă, în condițiile legii. În ceea ce privește condițiile stabilite de lege cu privire la această măsură, Curtea reține ca relevante dispozițiile art.36-40 din Legea nr.218/2002, care instituie cazurile în care polițistul este îndreptățit să conducă o persoană la sediul poliției [art.36 alin.(1) lit.a)-d) din lege], drepturile persoanei conduse la sediul poliției (art.38 și 39 din lege), precum și obligațiile polițistului (art.37 și 40). De

asemenea, Curtea observă că dispozițiile art.40 alin.(1) din Legea nr.218/2002 stabilesc obligația polițistului de a întocmi un proces-verbal în care consemnează, printre altele, ora inițierii deplasării la sediul poliției și finalizării verificării situației persoanei și luării măsurilor legale. În consecință, Curtea reține astfel, că, sub aspect temporal, măsura conducerii persoanei la sediul poliției începe la momentul inițierii deplasării la sediul poliției și se încheie la momentul finalizării verificării situației persoanei și luării măsurilor legale, când polițistul are obligația de a permite persoanei să părăsească, de îndată, sediul poliției. În cadrul acestor limite temporale, măsura presupune o serie de activități întreprinse de polițist, în vederea realizării scopului pentru care măsura a fost dispusă, spre exemplu, verificarea identității, luarea unor declarații, solicitarea semnării unor înscrisuri sau alte măsuri realizate cu această ocazie.

27. Sub aspectul garanțiilor de ordin temporal reglementate în cazul măsurii conducerii persoanei la sediul poliției, Curtea observă că dispozițiile art.36 alin.(4) și (5) din Legea nr.218/2002, criticate în prezenta cauză, utilizează sintagma „de îndată”, cu privire la verificarea situației de fapt și, după caz, luarea măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției, precum și cu privire la posibilitatea de a părăsi sediul poliției după finalizarea activităților sau a măsurilor legale care se impun.

28. Analizând evoluția cadrului legislativ în materia măsurii conducerii persoanei la sediul poliției, cu privire la durata acesteia, Curtea observă că această măsură a fost reglementată prin Legea nr.218/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.305 din 9 mai 2002, care prin art.31 alin.(1) lit.b) stabilea că: „În realizarea atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, polițistul este investit cu exercițiul autorității publice și are următoarele drepturi și obligații principale:(...); b) să conducă la sediul poliției pe cei care, prin acțiunile lor, periclitează viața persoanelor, ordinea publică sau alte valori sociale, precum și persoanele suspecte de săvârșirea unor fapte ilegale, a căror identitate nu a putut fi stabilită în condițiile legii; în cazurile nerespectării dispozițiilor date de polițist, acesta este îndreptățit să folosească forța; verificarea situației acestor categorii de persoane și luarea măsurilor legale, după caz, se realizează în cel mult 24 de ore, ca măsură administrativă;”. Curtea observă că prin această reglementare se institua o durată maximă a măsurii administrative a conducerii persoanei la sediul poliției, stabilită de lege prin sintagma „cel mult 24 ore”.

29. Ulterior, prin art.II pct.5 din Legea nr.192/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul ordinii și siguranței publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.868 din 28 octombrie 2019, dispozițiile art.31 alin.(1) lit.b) din Legea nr.218/2002 au fost modificate, iar prin art.II pct.8 din Legea nr.192/2019 au fost introduse dispozițiile art.32⁴ alin.(4) și (5), care, în urma republicării Legii nr.218/2002, au devenit art.36 alin.(4) și (5), criticate în prezenta cauză.

30. Din analiza procesului legislativ al Legii nr.192/2019, Curtea observă că în forma propunerii legislative avută în vedere de inițiatori, prin art.II pct.6, se propunea modificarea dispozițiilor art.31 alin.(1) lit.b) din Legea nr.218/2002, care urmau să aibă următorul cuprins: „să conducă persoane la sediul poliției, ca măsură administrativă, în condițiile prezentei legi”. De asemenea, prin art.II pct.9, se propunea introducerea în cuprinsul legii a art.32⁴ alin.(4) și (5), potrivit căruia: „(4) Verificarea situației de fapt și, după caz, luarea măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției se realizează de îndată, dar nu mai mult de 8 ore de la momentul inițierii deplasării.

(5) În situația în care identitatea persoanei nu a putut fi stabilită în termenul prevăzut la alin.(4), acest termen se prelungeste cu perioada necesară stabilirii identității, verificării situației de fapt, și, după caz, luării măsurilor legale, dar nu mai mult de 12 ore de la momentul inițierii deplasării.”

31. În expunerea de motive a Legii nr.192/2019 se realizează o amplă prezentare a măsurii conducerii persoanei la sediul poliției și a soluțiilor legislative în materie adoptate de diverse state europene, reținându-se, în esență, că „noile reglementări creează reguli clare privind condițiile în care poate fi dispusă această măsură și instituie garanțiile necesare respectării drepturilor cetățenilor”. Astfel, „în privința modului de aplicare a măsurii, arătăm că verificarea situației persoanei conduse la sediul poliției și luarea măsurilor legale se va realiza în cel mult 8 ore de la momentul inițierii deplasării. Dacă identitatea persoanei nu a putut fi stabilită, acest termen poate fi prelungit, cu perioada necesară stabilirii identității, verificării situației de fapt și, după caz, luării măsurilor legale, fără a se depăși 12 ore de la momentul inițierii deplasării”. Se arată că „proiectul oferă suficiente pârghii pentru a se respecta drepturile persoanei conduse la sediul poliției, iar legislația oferă instrumentele necesare pentru a sancționa un eventual comportament abuziv, atât al polițistului, cât și al șefului ierarhic superior. Însăși detalierea măsurii conducerii la sediul poliției, prin reglementări de nivelul legii, reprezintă cea mai bună garanție pentru respectarea drepturilor cetățeanului”. Senatul, în calitate de primă Cameră sesizată, a adoptat propunerea legislativă în forma propusă de inițiatori. În forma adoptată de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, soluția legislativă cuprinsă de art.32⁴ alin.(4) și (5) a fost modificată, ajungându-se astfel la conținutul normativ cuprins în dispozițiile art.36 alin.(4) și (5) din Legea nr.218/2002, republicată.

32. Curtea observă, de asemenea, că, în data de 5 aprilie 2022, Camera Deputaților, în

calitate de Cameră decizională, a adoptat Legea pentru modificarea și completarea art.36 din Legea nr.218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române (nepublicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, până la data pronunțării prezentei decizii). Astfel, în ceea ce privește verificarea situației de fapt și, după caz, luarea măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției este instituit un termen de 8 ore „de la momentul inițierii deplasării”, care, în condițiile art.unic pct.2 din lege, poate fi prelungit până la 12 ore „de la momentul inițierii deplasării”. În expunerea de motive a acestui act normativ se arată că „ținând cont de interesul permanent al Poliției Române în vederea asigurării protecției și a respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și de faptul că organele de poliție urmăresc să își desfășoare activitatea fără a contraveni întregului ansamblu de convingeri comunitare, se propune a fi operate intervenții legislative pe marginea prevederilor privind conducerea administrativă la sediul poliției, astfel încât acestea să prevină și să elimine apariția oricăror moduri de acțiune neunitare de acțiune în rândul polițistilor. În acest sens, se impune stabilirea unei durate determinate pentru aplicarea măsurii conducerii unei persoane la sediul poliției și pentru desfășurarea activităților polițienești conexe acestei măsuri.”

33. În plus, Curtea observă că reglementări privind măsura conducerii persoanei la sediul poliției, sub aspectul duratei maxime a acestei măsuri, se regăsesc în prezent în Legea poliției locale nr.155/2010, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.339 din 8 mai 2014, care prin art.20 alin.(1) lit.h) stabilește că: „(1) În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, polițistul local are următoarele drepturi principale: (...) h) să conducă la sediul poliției locale sau al unităților/structurilor teritoriale ale Poliției Române pe cei care prin acțiunile lor periclitează integritatea corporală, sănătatea sau viața persoanelor, ordinea publică ori alte valori sociale, precum și persoanele suspecte de săvârșirea unor fapte ilegale, a căror identitate nu a putut fi stabilită în condițiile legii. Verificarea situației acestor categorii de persoane și luarea măsurilor legale, după caz, se realizează în cel mult 12 ore din momentul depistării, ca măsură administrativă”. Astfel, această reglementare instituie o durată maximă a măsurii, stabilită de lege prin sintagma „în cel mult 12 ore”.

34. Analizând jurisprudența sa în materie, Curtea reține că în Decizia nr.132 din 18 aprilie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.305 din 9 mai 2002, a examinat constituționalitatea prevederilor de lege referitoare la măsura conducerii persoanei la sediul poliției, cuprinse în art.31 alin.(1) lit.b) din Legea privind organizarea și funcționarea Poliției Române, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.305 din 9 mai 2002. Cu acel prilej, Curtea a reținut că noțiunea de „libertate individuală”, utilizată în cuprinsul art.23 din Constituție, desemnează posibilitatea fizică a persoanei de a se manifesta în limitele sale naturale, fără a fi supusă altor restrângeri sau opreliști decât cele stabilite prin ordinea de drept. La fel ca celelalte drepturi și libertăți fundamentale, libertatea individuală nu are un caracter absolut, astfel că exercițiul acesteia poate fi restrâns în cazurile prevăzute de art.49 alin.(1) din Constituția din 1991 (devenit art.53 din Constituția republicată în anul 2003), și anume pentru: „apărarea siguranței naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav”. Restrângerea în aceste cazuri trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate aduce atingere însăși existenței dreptului sau a libertății.

35. În concordanță cu aceste principii, art.23 din Constituție reglementează condițiile în care autoritățile competente ale statului pot fi abilitate prin lege să restrângă exercițiul libertății individuale, pe calea măsurilor de reținere și de arestare preventivă. Astfel, în ceea ce privește măsura reținerii unei persoane, potrivit art.23 alin.(2) din Constituția din 1991, aceasta este permisă „numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege”, iar potrivit art.23 alin.(3), durata ei nu poate depăși 24 de ore. Constituția se referă în prevederile citate 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 care au determinat această măsură au dispărut.

36. Curtea a reținut că 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, „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.

37. În concluzie, Curtea a constatat că măsura administrativă a conducerii la sediul poliției prevăzută de textul de lege criticat nu contravine prevederilor art.23 alin.(3) din Constituție, dat fiind că activitatea denumită astfel se realizează „în cel mult 24 de ore”, adică în limitele de timp prevăzute de acest text constituțional.

38. De asemenea, prin Decizia nr.80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, Curtea a reținut că măsura conducerii administrative se constituie într-o veritabilă garanție a libertății individuale, în măsura în care sunt reglementate condițiile luării măsurii conducerii administrative și drepturile de care dispune persoana supusă acestei măsuri; astfel, polițistul – în exercitarea atribuțiilor sale legale – nu poate lua această măsură decât în condițiile stabilite de lege.

39. Totodată, în jurisprudența sa în materia art.5 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitor la dreptul la libertate și la siguranța persoanei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a analizat incidența noțiunii de „privare de libertate” prin raportare la măsura escortării și prezenței persoanei în sediul poliției (a se vedea, spre exemplu, Hotărârea din 31 ianuarie 2017, pronunțată în Cauza *Ioan Pop și alții împotriva României*, par. 79 sau Hotărârea din 6 decembrie 2016, pronunțată în Cauza *Ioan Pop și alții împotriva României*, par. 81 și 83). Curtea Europeană a subliniat că pentru a stabili dacă cineva a fost „privat de libertate” în sensul articolului 5 din Convenție, punctul de plecare trebuie să fie situația sa concretă și trebuie să se țină seama de o întreagă gamă de criterii precum tipul, durata, efectele și modul de punere în aplicare a măsurii, reținând că articolul 5 paragraful 1 se poate aplica și privărilor de libertate de foarte scurtă durată (a se vedea, spre exemplu, și Hotărârea din 23 februarie 2012, pronunțată în Cauza *Creangă împotriva României*, par.93, Hotărârea din 21 iunie 2011, pronunțată în Cauza *Shimovolos împotriva Rusiei*, par. 48-50 sau Hotărârea din 7 mai 2015, pronunțată în Cauza *Emin Huseynov împotriva Azerbaidjanului*, par. 82).

40. Revenind la problema de neconstituționalitate invocată în prezenta cauză, Curtea reține că aceasta vizează, în esența sa, absența unei reglementări legale cu privire la durata maximă a măsurii administrative a conducerii persoanei la sediul poliției.

41. Plecând de la considerentele reținute în jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului, instanța constituțională reține că măsura administrativă a conducerii persoanei la sediul poliției reprezintă o interferență asupra libertății individuale, a cărei reglementare, pentru a respecta dispozițiile art.23 din Constituție, trebuie să se conformeze unui sistem de garanții legale eficiente, care să protejeze persoana în situația în care autoritățile publice, în aplicarea legii, iau anumite măsuri care privesc libertatea individuală. Dispozițiile art.36 alin.(4) din Legea nr.218/2002 impun astfel de garanții, stabilind că, în cadrul măsurii de conducere la sediul poliției, activitatea de verificare a situației de fapt și, după caz, de luare a măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției se realizează „de îndată”. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că locuțiunea adverbială „de îndată” are sensul de imediat, numai-decât (a se vedea, Decizia nr.665 din 19 octombrie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.330 din 4 aprilie 2022). Astfel, Curtea constată că stabilirea unei exigențe de ordin temporal cu privire la activitatea de verificare a situației de fapt și, după caz, de luare a măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției, activitate care trebuie să se realizeze imediat ce persoana a fost condusă la sediu, imprimă celeritate activităților întreprinse de polițist cu această ocazie. Curtea constată, așadar, că prevederile art.36 alin.(4) din Legea nr.218/2002 respectă exigențele de claritate, precizie și previzibilitate care trebuie să caracterizeze normele juridice, potrivit art.1 alin.(5) din Constituție, și asigură, în același timp, garanțiile libertății individuale, consacrate de art.23 din Constituție.

42. În același timp, însă, o concluzie contrară rezultă din examinarea constituționalității dispozițiilor art.36 alin.(5) din Legea nr.218/2002. Curtea reține că textul de lege criticat marchează momentul încetării măsurii conducerii persoanei la sediul poliției, stabilind că la momentul finalizării verificării situației persoanei și a luării măsurilor legale realizate cu ocazia măsurii conducerii persoanei, aceasta are dreptul să părăsească, de îndată, sediul poliției. Curtea reține că, și în acest caz, utilizarea sintagmei „de îndată” reprezintă o garanție a libertății individuale, care, însă, deși este necesară, nu este și suficientă. Astfel, Curtea constată că, în privința măsurii conducerii persoanei la sediul poliției, soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art.36 alin.(5) din Legea nr.218/2002, ca reper *ad quem* al măsurii, nu limitează durata acesteia. Aceeași concluzie, în sensul inexistenței unei reglementări legale cu privire la durata maximă a măsurii, rezultă și din analiza prevederilor legale criticate în ansamblul cadrului normativ în materie. În aceste condiții, Curtea constată că, din perspectiva art.23 alin.(1) din Constituție, garanțiile prevăzute de art.36 alin.(5) din Legea nr.218/2002 nu sunt suficiente, fiind necesară consolidarea lor, prin limitarea în timp a duratei măsurii conducerii persoanei la sediul poliției. Astfel, Curtea reține că, pentru a fi conformă exigențelor constituționale privind libertatea individuală, măsura administrativă a conducerii persoanei la sediul poliției nu poate depăși durata maximă a reținerii, respectiv „nu poate depăși 24 ore”. Numai în acest fel se dă expresie siguranței persoanei, ca

garanție a libertății individuale, și se respectă exigențele juridice ale statului de drept, în care drepturile și libertățile cetățenilor reprezintă valori supreme și sunt garantate.

43. În consecință, Curtea constată că se impune în acest caz o obligație pozitivă din partea statului ce are ca obiect reglementarea, în cadrul legislației interne, a unei durate limitate a măsurii conducerii persoanei la sediul poliției, care să permită înlăturarea oricărei posibile acțiuni arbitrare și a eventualei încălcări a libertății individuale. Fără îndoială, în limitele fixate de art.23 alin.(3) din Constituție și cu condiția implicită de a nu contraveni altor norme și principii constituționale, stabilirea duratei maxime a măsurii administrative a conducerii persoanei la sediul poliției se află în marja de apreciere a legiuitorului, care are rolul de a edicta reguli adecvate, accesibile, clare și previzibile, pentru a asigura o protecție eficientă a persoanelor împotriva oricărei ingerințe ilegale în exercițiul libertății individuale.

44. Pentru considerentele expuse mai sus, în temeiul art.146 lit.d) și al art.147 alin.(4) din Constituție, al art.1-3, al art.11 alin.(1) lit.A.d), ale art.29 și ale art.32 și 33 din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

1. Respinge, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului și constată că dispozițiile art.36 alin.(4) din Legea nr.218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

2. Admite excepția de neconstituționalitate ridicată de același autor și constată că soluția legislativă cuprinsă de art.36 alin.(5) din Legea nr.218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, care nu limitează durata măsurii conducerii persoanei la sediul poliției, este neconstituțională. Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 7 aprilie 2022.

OPINIE SEPARATĂ

În dezacord cu soluția adoptată, cu majoritate de voturi, la punctul 1 al dispozitivului din Decizia nr.215 din 7 aprilie 2022, considerăm că excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.36 alin.(4) din Legea nr.218/2002 trebuia admisă, urmând a fi constatată neconstituționalitatea soluției legislative cuprinsă în aceste dispoziții legale, pentru considerente similare celor care au stat la baza admiterii, cu majoritate de voturi, a excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.36 alin.(5) din aceeași lege.

În esență, dispozițiile art.36 alin.(4) din Legea nr.218/2002 stabilesc reguli privind efectuarea unor activități specifice organelor de poliție, care constau în verificarea situației de fapt și, după caz, luarea măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției. Norma conține sintagma „*de îndată*” în ceea ce privește efectuarea acestor activități, stabilind astfel un minim reper, sub aspect temporal, cu privire la momentul realizării acestora, fără însă a limita durata acestora printr-o referire clară și precisă.

Astfel cum s-a statuat în jurisprudența Curții Constituționale, „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” (a se vedea, în acest sens, Decizia nr.132 din 18 aprilie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.305 din 9 mai 2002).

Fără îndoială, activitățile vizate de dispozițiile art.36 alin.(4) din Legea nr.218/2002 sunt integrate măsurii conducerii persoanei la sediul poliției, care încetează în momentul finalizării acestora sau a dispunerii măsurilor legale care se impun, când polițistul are obligația de a permite persoanei să părăsească, de îndată, sediul poliției. În absența unei unei limite temporale pentru durata efectuării activităților specifice, se creează posibilitatea de prelungire *sine die* a acestora, cu repercusiuni în ceea ce privește durata totală a măsurii conducerii persoanei la sediul poliției. Or, pentru a se evita arbitrariul și pentru a fi respectate garanțiile libertății individuale, ca libertate fundamentală, este necesară limitarea în timp a duratei activităților de verificare a situației de fapt și, după caz, de luare a măsurilor legale față de persoana în cauză, astfel încât limita constituțională de 24 ore, stabilită imperativ prin dispozițiile art.23 alin.(3) din Legea fundamentală să nu fie depășită.

De asemenea, sub aspectul tehnicii legislative utilizate, se observă că soluția legislativă cuprinsă în art.36 alin.(5), a cărei neconstituționalitate a fost constatată de Curtea Constituțională, prin

Decizia nr.215 din 7 aprilie 2022, se constituie într-o normă de trimitere la dispozițiile art.36 alin.(4) din aceeași lege, cele două norme juridice aflându-se astfel într-un raport de conexiune legislativă. De aceea, în mod logic, considerentele care au stat la baza soluției de admitere a excepției art.36 alin.(5) din Legea nr.218/2002, sunt aplicabile, pentru identitate de rațiune, și în cazul excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.36 alin.(4) din același act normativ.

Pentru motivele arătate, considerăm că soluția legislativă cuprinsă în art.36 alin.(4) din Legea nr.218/2002, care nu limitează durata activităților de verificare și luare a măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției, este neconstituțională, fiind încălcate dispozițiile art.23 alin.(1) și (3) din Constituție.

Judecător,
prof. univ. dr. Mona Maria Pivniceru