

I. EDITORIAL

AVOCATUL POPORULUI, COMPETENȚE PRIVIND CONTROLUL DE CONSTITUȚIONALITATE



Adjunct al avocatului Poporului, Emil Mihai PAȘOLEA

1. Aspecte generale

În cadrul organizațiilor și instituțiilor care au ca scop protecția drepturilor și libertăților cetățenești, se înscrie și Ombudsman-ul, instituție de sorginte scandinavă, cunoscută în România sub titulatura de: „Avocatul Poporului”.

Ca instituție de tip ombudsman, Avocatul Poporului contribuie în esență la soluționarea conflictelor dintre persoanele fizice și autoritățile administrației publice, pe cale amiabilă, prin mediere și dialog.

Pe lângă această prerogativă general valabilă pentru toate instituțiile de tip Ombudsman, Avocatul poporului din România se bucură de două atribuții esențiale chiar în raport cu jurisdicția constituțională: pe de-o parte, poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la constituționalitatea legilor înainte de promulgarea acestora, potrivit art. 146 lit. a), iar pe de altă parte, deține calitatea de a putea ridica direct excepția de neconstituționalitate cu privire la legi și ordonanțe ale Guvernului, potrivit art. 146 lit. d).

Este vorba de un control calificat tradițional în doctrină ca fiind un control mixt. Avocatul Poporului își trage forța din susținerea Parlamentului, fiind numit sau ales de către acesta, și își realizează misiunea într-o manieră administrativă. Ombudsmanul este o instituție democratică, independentă, care activează într-un cadru democratic, promovează un grad ridicat de cultură juridică și solitudine, antrenând activități de cooperare cu instituțiile publice, cu scopul de a înlătura din activitatea acestora greșelile sau abuzurile la adresa drepturilor și libertăților cetățenești.

Prerogativa de control constituțional a fost reglementată prin Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003, act normative ce conturează rolul Avocatului Poporului

în zona de constituționalitate, dar sporește totodată și semnificația activității Curții Constituționale. Astfel cele două autorități publice cu atribuții de control, devin veritabile pârghii statale în eforturile de consolidare a democrației constituționale și fortificare a statului de drept.

Profesorul Ioan Muraru, Avocat al Poporului în perioada octombrie 2001- septembrie 2011, opina că, controlul de constituționalitate trebuie analizat sub două mari aspecte: controlul general al aplicării Constituției și controlul constituționalității legilor. Doar așa pot fi puse în valoare adevăratele dimensiuni ale supremației Constituției consacrată expres chiar în art. 1 alin. (5) din Constituția României republicată (Muraru, 2004, pp. 78-79)¹.

În ce privește implicarea Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate, aceasta apare nuanțată. Legat de primul aspect, implicarea este generală, abstractă și privește chiar activitatea proprie a acestuia, în sensul că, ea ține de răspunderea constituțională a Avocatului Poporului pentru aplicarea corectă în propria organizare și funcționare a dispozițiilor constituționale, știut fiind că cine acționează contrar Constituției acționează fără titlu juridic.

Legat de al doilea aspect, este vorba de raporturile constituționale cu Parlamentul, Guvernul, Curtea Constituțională, dar și cu persoanele fizice (Muraru, 2004, pp. 78-79)². În concret, așa cum am arătat, cu ocazia revizuirii constituționale din 2003, Avocatul Poporului a dobândit cele două atribuții esențiale chiar în raport cu jurisdicția constituțională, prin a cărei competență au fost consolidate prerogativele de sesizare a Curții Constituționale [art. 146 lit. a) din Constituția României]³ și prerogativa de a putea ridica direct excepția de neconstituționalitate cu privire la legi și ordonanțe ale Guvernului (art. 146 lit. d din Constituția României)⁴.

Înscrierea Avocatului Poporului printre subiectele de sesizare a Curții a pornit de la premisa că, acesta prin legătura sa directă cu societatea civilă, cu oamenii, este în măsură să semnaleze Curții Constituționale situațiile în care o lege adoptată de Parlament, dar nepromulgată încă de către Președintele României, contravine Constituției (Constantinescu, Muraru și Iorgovan, 2003, p. 127)⁵. S-a mai apreciat totodată că, instituția Avocatului Poporului, fiind formată îndeosebi din juriști ar avea și capacitatea profesională de a sesiza instituțiile în care legile ar contraveni supremației Constituției (Muraru, 2004, p. 81)⁶.

¹ I. Muraru, *Avocatul Poporului - instituție de tip ombudsman*, Ed. All Beck, București, 2004.

² I. Muraru, *Avocatul Poporului - instituție de tip ombudsman*, Ed. All Beck, București, 2004.

³ Constituția României.

⁴ Constituția României.

⁵ M. Constantinescu, I. Muraru, I. și A. Iorgovan, *Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii*, Ed. Rosetti, București, 2003.

⁶ I. Muraru, *Avocatul Poporului - instituție de tip ombudsman*, Ed. All Beck, București, 2004.

2. Controlul de constituționalitate – aspecte procedurale

Avocatul Poporului are exclusivitate în privința deciziei de a sesiza sau nu Curtea Constituțională cu o excepție de neconstituționalitate, neputând fi obligat sau împiedicat de nicio autoritate publică să ridice o atare excepție.

Avocatul Poporului se poate implica în controlul de constituționalitate al legilor și ordonanțelor, realizat în România de către Curtea Constituțională, prin următoarele modalități:

A. Sesizarea Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate privind legile adoptate de Parlament, înaintea promulgării acestora de către Președintele României

Pentru a putea fi sesizată Curtea cu obiecții de neconstituționalitate, se impune ca Legea să fi fost transmisă de către Parlament către Avocatul Poporului, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul se reduce la două zile. Totodată, trebuie ca Legea să nu fi fost promulgată de Președintele României.

B. Sesizarea Curții Constituționale cu excepții de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele în vigoare

Avocatul Poporului poate sesiza Curtea Constituțională fie la cererea persoanelor fizice sau juridice, fie din oficiu, controlul de constituționalitate putând fi declanșat pe calea excepției de neconstituționalitate indiferent de problemele vizate prin aceasta;

Excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și cu privire la un act normativ care, deși publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nu este încă în vigoare datorită faptului că în textul său prevede o dată ulterioară de intrare în vigoare, însă, la momentul judecării excepției de neconstituționalitate, cerința constituțională esențială este aceea ca actul normativ, conținând soluția legislativă criticată, să fie în vigoare, respectiv să facă parte din fondul activ al legislației.

Trebuie precizat totodată faptul că pot face obiectul controlului de constituționalitate doar legile, ordonanțele simple și ordonanțele de urgență, însă nu pot face obiectul controlului de constituționalitate hotărârile Guvernului, regulamentele, ordinele miniștrilor și orice alte asemenea categorii de acte normative.

Analiza de constituționalitate presupune examinarea contrarietății unui act normativ în raport de prevederile Legii fundamentale, prin raportare la jurisprudența Curții Constituționale, a Curții Europene a Drepturilor Omului, jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și realizarea unor activități conexe: analiza evoluției legislative în domeniul examinat, a procesului legislativ, a avizelor Consiliului Legislativ și a altor organisme, a notei de fundamentare sau expunerii de motive.

În cazul ridicării unei excepții de neconstituționalitate de către Avocatul Poporului, Curtea Constituțională nu exercită un control de constituționalitate

concret, care ar putea să influențeze fondul litigiului, deoarece sesizarea Avocatului Poporului se face distinct de orice procedură judiciară, iar nu în cadrul unui litigiu aflat pe rolul unei instanțe judecătorești. Astfel, efectele unei decizii de admitere a unei sesizări formulate de Avocatul Poporului se produc doar pentru viitor și trebuie menționat că sesizarea formulată de Avocatul Poporului nu suspendă cauzele aflate pe rolul instanțelor de judecată. Totodată, critica de neconstituționalitate trebuie să reprezinte o solicitare de modificare sau completare a cadrului normative.

Dacă în urma analizei de constituționalitate, Avocatul Poporului apreciază că prevederile legale criticate contravin dispozițiilor din Legea fundamentală, acesta transmite Curții Constituționale sesizarea de neconstituționalitate.

Cu privire la condițiile de fond necesare pentru analiza constituționalității unei legi înainte de promulgare sau a unei legi sau ordonanțe în vigoare, este necesar ca petițiile prin care se solicită sesizarea Curții Constituționale să cuprindă, pe lângă datele de identificare ale solicitantului, următoarele trei elemente:

- textul legal contestat din punctul de vedere al constituționalității;
- dispoziția din Constituție pretins încălcată;
- motivarea relației de contrarietate existente între cele două texte (argumentarea neconstituționalității textului criticat). Motivele de neconstituționalitate pot viza aspecte de ordin formal, care țin de procedura de adoptare/emitere a actului normativ criticat (motive extrinseci) sau aspecte care vizează conținutul actului normativ (motive intrinseci)

3. Controlul constituțional al dispozițiilor art. 36 alin. (5) din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române

Dispozițiile art. 36 alin. (5) din Legea nr. 218/2002 stabileau că: „*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*”.

Avocatul Poporului a fost sesizat printr-o petiție luna martie 2020, de către Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România-Comitetul Helsinki (APADOR-CH), care solicita sesizarea Curții Constituționale în legătură cu 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 în Monitorul oficial al României nr. 170 din 2 martie 2020, care la data respectivă aveau următorul cuprins:

- art. 31 alin. (1) lit. b): „*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 persoane la sediul poliției, ca măsură administrativă, în condițiile prezentei legi;*

- art. 36 alin. (4) și (5): „*Verificarea situației de fapt, și, după caz, luarea măsurilor legale față de persoana condusă la sediul poliției se realizează de îndată. (5) Polițistul are*

obligăția de a permite persoanei să părăsească, de îndată, sediul poliției după finalizarea activităților conform alin. (4) sau a măsurilor legale care se impun”.

Astfel, s-a constatat că noile texte nu mai prevăd durata maximă a măsurii conducerii administrative, în timp ce în forma veche a acestora durata maximă a conducerii administrative era de 24 de ore. Astfel, prin dispozițiile mai sus menționate din Legea nr. 218/2002 se reglementează o măsură privativă de libertate, respectiv conducerea administrativă la sediul poliției, măsură ce este similară prin restrângerea adusă libertății individuale, măsurilor preventive din procedura penală (reținerea, arestarea preventivă). Cu toate acestea, legea nu mai prevede durata maximă a măsurii conducerii administrative.

Privarea de libertate este definită prin art. 4 alin. (2) din Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante (OPCAT) ca fiind, *„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”*. Prin urmare, măsura conducerii persoanei la sediul poliției este o măsură privativă de libertate.

Referitor la privarea de libertate, art. 5 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale prevede anumite principii, care au fost detaliate în hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului, spre exemplu: principiul statului de drept; principiul securității juridice; principiul proporționalității; principiul protecției împotriva arbitrariului.

În acest context, este deosebit de importantă respectarea principiului general al securității juridice. În consecință, este esențial să fie clar definite în dreptul intern condițiile privării de libertate, inclusiv durata măsurii și ca legea însăși să fie previzibilă în aplicarea sa.

Elementele care trebuie luate în considerare atunci când este evaluată calitatea unei legi în cazul privării de libertate-denumite uneori „garanții împotriva arbitrariului” includ, în special, existența unor dispoziții legale clare privind dispunerea privării de libertate, menținerea acestei măsuri și stabilirea duratei privării de libertate, precum și existența unei căi de atac efective prin care reclamantul să poată contesta „legalitatea” și „durata” privării de libertate (hotărârea CEDO în cazul J.N. Împotriva Regatului Unit, pct. 77)

Prin urmare, potrivit CEDO, o măsură privativă de libertate (de exemplu conducerea administrativă) nu prezintă garanțiile împotriva arbitrariului la care se referă CEDO, dacă în lege nu se prevede durata de timp pentru care această privare de libertate poate fi dispusă. Principiile la care s-a făcut referire sunt menționate în Ghidul CEDO cu privire la art. 5 din Convenție-Dreptul la libertate și la siguranță, actualizat la 31.12.2019, ghid publicat pe site-ul CEDO⁷ (https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_art.5_ENG.pdf)

⁷ https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_art.5_ENG.pdf.

Deși art. 36 alin. (4) și (5) din Legea nr. 218/2002 prevede că polițistul are obligația ca, *"de îndată"*, să facă verificările necesare și să ia măsurile legale, după care să permită persoanei să părăsească sediul poliției, în lipsa unei limitări de timp prevăzute de lege pentru finalizarea acțiunilor sau măsurilor de la sediul poliției ori pentru durata măsurii administrative, *conducerea administrativă nu mai are o durată de timp determinată*.

Din acest motiv art. 36 alin. (4) și (5) lăsa posibilitatea ca în practică să apară un element arbitrar, în sensul unei privări de libertate de durată nedeterminată, care ar putea depăși de exemplu chiar și 24 de ore, măsura pierzându-și caracterul previzibil cerut de art. 1 alin. (5) din Constituție.

Apărea așadar, cu puterea evidenței, necesitatea promovării unei critici de neconstituționalitate, existând temei pentru sesizarea Curții Constituționale, în lumina art. 15 la lin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997, republicată.

4. Critica de neconstituționalitate privind dispozițiile art. 36 alin. (4) și (5) din Legea nr. 218/2002

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. a) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 republicată, Avocatul Poporului formulează, în 30.04.2020, o excepție de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 31 alin. (1) lit. b) și art. 324 alin. (4) și (5) din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Se identifică 2 motive de neconstituționalitate, după cum urmează:

A. 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 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 nicio 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, cu modificările și completările ulterioare, 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. 32⁴ 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 verificare situației de fapt, luarea măsurilor care se impun și părăsirea sediului poliției..

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. 32⁴ 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”⁸.

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

⁸ Decizia nr. 107/1998.

special în vederea asigurării ordinii publice. 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 obligația 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 România, Hotărârile din 10 februarie 2015, www.echr.coe.int).⁹

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 căreia, „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 criticate nu stabileau 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 arbitrară a autorităților publice se impune stabilirea unei durate maxime a măsurii conducerii administrative la sediul poliției.

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 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 (CEDO, cauza Munjaz c. Regatului Unit, Hotărârea din 17 iulie 2012, www.echr.coe.int)¹⁰.

⁹ Tudorel Toader și Marieta Safta, *Constituția României*, Ed. Hamangiu, 2019, p. 181.

¹⁰ Tudorel Toader și Marieta Safta, *Constituția României*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, 2019, p. 186.

Măsura conducerii persoanei la sediul poliției nu respectă așadar 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.

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 încălca dispozițiile art. 23 alin. (1) din Constituție.

B. 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 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 ca 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)¹¹.

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*

¹¹ Tudorel Toader și Marieta Safta, *Constituția României*, Ed. Hamangiu, 2019, p. 33.

existența unei căi de atac efective prin care reclamantul să poată contesta „legalitatea” și „durata” detenției (J.N. împotriva Regatului Unit, pct.77)¹².

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 durată maximă a limitării acestei valori constituționale, iar, pe de altă parte, să prevadă într-un mod clar, precis și previzibil, durata acestei măsuri.

4. Soluția Curții Constituționale

Prin Decizia 215/07.04.2022, Curtea Constituțională a soluționat excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 36 alin. (4) și (5) din Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, excepție ridicată direct de Avocatul Poporului, în sensul că a admis în parte excepția de neconstituționalitate și a constatat 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, apreciind însă ca dispozițiile art. 36 alin. (4) din Legea nr. 218/2002 sunt constituționale în raport cu criticile formulate.

Pentru a pronunța această soluție Curtea a apreciat în esență 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, însă o concluzie contrară a rezultat din examinarea constituționalității dispozițiilor art. 36 alin. (5) din Legea nr. 218/2002. Curtea reținând 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 a mai reținut că, utilizarea sintagmei „*de îndată*” reprezintă o garanție a libertății individuale, care, însă, deși este necesară, nu este și suficientă. Astfel, în

¹² Ghid CEDO cu privire la art. 5 din Convenție-Dreptul la libertate și siguranță, actualizat (https://echr.coe.int/Documents/Guide_art.5).

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 a constatat 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. 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.

În consecință, Curtea a stabilit că se impune 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.

Cu aceste considerente, a fost admisă așadar excepția de neconstituționalitate ridicată de Avocatul Poporului, Curtea Constituțională constatând 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.

5. Concluzii

Instituția Avocatului Poporului are un rol esențial în lupta pentru protejarea drepturilor cetățenești și asigurarea respectării constituționalității actelor normative. Prin atribuțiile sale de control constituțional, Avocatul Poporului contribuie la menținerea statului de drept și la protejarea democrației. Intervențiile sale, cum ar fi contestarea dispozițiilor legale neconstituționale, sunt esențiale pentru prevenirea abuzurilor și asigurarea securității juridice în România.

Critica de neconstituționalitate a prevederilor art. 36 alin. (5) din Legea nr. 218/2002, care reglementau măsura conducerii administrative la sediul poliției

fără a specifica o durată maximă a expus o omisiune ce s-a dovedit problematică, deoarece măsura putea fi interpretată ca o privare de libertate nedeterminată, contrar standardelor internaționale și prevederilor art. 5 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Curtea Constituțională a admis parțial excepția de neconstituționalitate, constatând că lipsa unei limite clare a duratei măsurii de conducere la sediul poliției este neconstituțională. Totuși, a considerat că celelalte dispoziții ale legii în discuție sunt constituționale. Curtea a argumentat că măsura conducerii la sediul poliției, realizată într-un interval de timp de maximum 24 de ore, respectă cerințele constituționale. De asemenea, sintagma „de îndată” utilizată în lege a fost considerată ca fiind o garanție a libertății individuale, dar nu suficientă în sine. Curtea a subliniat necesitatea unei clarificări legislative pentru a asigura previzibilitate și legalitate în aplicarea acestei măsuri administrative.

Succesul demersului de critică a neconstituționalității se poate măsura în mai multe feluri. În primul rând, o decizie a CCR care constată că o lege sau o acțiune guvernamentală este neconstituțională reprezintă un succes în sine, deoarece indică respectarea și aplicarea principiilor constituționale în sistemul juridic al țării. Această decizie poate avea un impact imediat în eliminarea sau modificarea legii sau a acțiunii contestate, punând capăt practicilor ilegale sau neconstituționale.

În plus, activitatea de critică a neconstituționalității poate atrage atenția publicului și poate genera dezbateri și discuții despre importanța respectării Constituției și a statului de drept. Acest lucru poate duce la o mai mare conștientizare a drepturilor individuale și a responsabilităților guvernului în fața cetățenilor, consolidând astfel democrația și participarea civică.

De asemenea, o critică eficientă a neconstituționalității poate reprezenta în egală măsură un factor de descurajare împotriva abuzurilor de putere sau a încălcărilor constituționale.

În concluzie, activitatea de critică a neconstituționalității și succesul acestui demers sunt fundamentale pentru protejarea drepturilor individuale, controlul puterii legislative și executive, consolidarea statului de drept, protecția împotriva abuzurilor și arbitrarului și îmbunătățirea calității legilor. Aceste demersuri contribuie la promovarea unei societăți mai echitabile, transparente și democratice.

Bibliografie:

1. Constituția României,
2. Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003,
3. Muraru, I., Avocatul Poporului - instituție de tip ombudsman, Ed. All Beck, București, 2004;
4. Constantinescu, M., Muraru, I. și Iorgovan, A., Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003;

5. Muraru, I., Avocatul Poporului - instituție de tip ombudsman, Ed. All Beck, București, 2004;
6. Legea 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române,
7. Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante (OPCAT),
8. hotărârea CEDO în cazul J.N. Împotriva Regatului Unit,
9. Legea nr. 35 din 13 martie 1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului,
10. Decizia CCR nr. 107/1998,
11. Tudorel Toader și Marieta Safta, Constituția României, Ed. Hamangiu, 2019;
12. Decizia CCR nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012;
13. Decizia Curții Constituționale nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010;
14. Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011;
15. Ghid CEDO cu privire la art. 5 din Convenție-Dreptul la libertate și siguranță, actualizat
16. Decizia CCR 215/07.04.2022.