

603.4.06.2020

SENAT
PRESEDINTE
Nr. I 247
Data 4.06.2020



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România

Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80

Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosar nr.667A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2842 / 03 JUN 2020

Domnului

Robert-Marius CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(3) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Guvernul României, referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, precum și pentru modificarea Legii nr.360/2002 privind Statutul polițistului.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 25 iunie 2020 (inclusiv în format electronic, la adresa de e-mail ccr-pdv@ccr.ro), ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 8 iulie 2020.

Vă asigurăm de deplina noastră considerație.

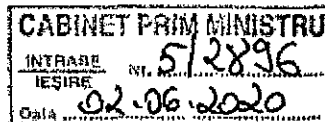
Președinte

Prof.univ.dr. Valer DORNEANU



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 667 A / 2020



Guvernul României
Prim-ministru

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 2832 / 03 JUN 2020

București

Domnului Președinte al Curții Constituționale a României
Prof. univ. dr. Valer Dorneanu

În temeiul art.146 lit.a) din Constituția României, republicată, și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, **Guvernul României formulează prezenta sesizare în vederea exercitării controlului prealabil de constituționalitate referitor la Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, precum și pentru modificarea Legii nr.360/2002 privind Statutul polițistului (PLx nr.455/2019).**

În data de 19 mai 2020, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr.218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, precum și pentru modificarea Legii nr.360/2002 privind Statutul polițistului.

Cu titlu preliminar, precizăm că prin considerentele Deciziei nr.139/2019¹, Curtea Constituțională a reținut că „motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art.1 alin.5) din Constituție”. În aceeași decizie a fost statuat și că „fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrariul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului

¹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019.

de constituționalitate este *de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare. Astfel fiind, Curtea reține că lipsa motivării soluțiilor legislative este de natură să aducă atingere și dispozițiilor art.1 alin.(3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății*". Astfel, în ceea ce privește cuprinsul Expunerii de motive, în opinia noastră, aceasta nu a fost elaborată cu respectarea cerințelor prevăzute de Legea nr.24/2000, cu consecința încălcării prevederilor constituționale ale art.1 alin.(3) și alin.(5), astfel cum a statuat și Curtea Constituțională prin decizia mai sus menționată.

Chiar dacă în cuprinsul Expunerii de motive se invocă o serie de insuficiențe ale reglementării în vigoare, nu rezultă cu claritate cerințele care au reclamat intervenția normativă, lipsind astfel elementele de motivare prevăzute de art.31 alin.(1) lit.a) din Legea nr.24/2000. Spre exemplu, apreciem că nu este clar cum urmează a fi eficientizată conducerea operativă a Poliției Române și crescută cooperarea cu celelalte componente ale Sistemului Național de Apărare, Ordine Publică și Securitate Națională prin promovarea unor măsuri precum cea de la art.I pct.1 ce vizează faptul că ministrul Afacerilor Interne urmează a numi atât inspectorul general, cât și adjuncții acestuia, fiind eliminată obligația de consultare a Corpului Național al Polițiștilor.

1. Referitor la intenția de reglementare din cuprinsul art.I pct.1 potrivit căreia atât inspectorul general al Inspectoratului General al Poliției Române, cât și adjuncții acestuia urmează a fi numiți de către ministrul afacerilor interne, precizăm că, dincolo de faptul că măsura propusă nu este justificată în cuprinsul Expunerii de motive, așa cum am menționat și mai sus (de altfel, niciuna dintre măsurile preconizate nu beneficiază de justificări temeinice în acord cu rigorile de tehnică legislativă), prin eliminarea consultărilor cu Corpul Național al Polițiștilor, persoană juridică de drept public ce promovează interesele polițiștilor și apără drepturile acestora, potrivit art.49 din Lege nr.360/2002, procesul de numire în aceste funcții riscă să devină lipsit de transparentă, aspecte de altfel semnalate și de Ministerul Afacerilor Interne potrivit Anexei la adresa Departamentului Securității Naționale nr.DSN1/110/15.01.2020.

De asemenea, precizăm că eliminarea calității de demnitar (cu rang de secretar de stat) a inspectorului general al Inspectoratului General al Poliției Române, potrivit soluției normative propuse, va conduce la schimbarea statutului juridic al acestei funcții, fiind așadar necesară clarificarea și precizarea naturii juridice pe care o va avea funcția de inspector general, după modificarea textului actual. În acest sens, semnalăm că actuala formă propusă a textului este lipsită de precizie și previzibilitate, cu consecința înfrângerii principiului securității juridice. În plus, întrucât modificările

propuse vor determina încetarea exercitării funcției de către actualul inspector general cu rang de secretar de stat, se impune instituirea unor norme tranzitorii, în conformitate cu dispozițiile art.26 din Legea nr.24/2000.

2. În ceea ce privește art.I pct.4, învederăm că în urma republicării actului normativ în Monitorul Oficial, Partea I nr.170 din 02 martie 2020, forma actuală a textului la care se referă intervenția legislativă este: „*constată contravenții și aplică sancțiuni contravenționale, potrivit legii*”.

În plus, semnalăm că organul de stat cu atribuții în domeniul protecției demnitarilor este Serviciul de Protecție și Pază, care potrivit art.1 alin.(1) din Legea nr.191/1998: „(...) este organ de stat cu atribuții în domeniul siguranței naționale, specializat în asigurarea protecției demnitarilor români, a demnitarilor străini pe timpul șederii lor în România, a familiilor acestora, în limitele competențelor legale, precum și în asigurarea pazei sediilor de lucru și a reședințelor acestora, potrivit hotărârilor Consiliului Suprem de Apărare a Țării”. Astfel, în contextul în care, potrivit dispozițiilor Legii nr.191/1998, Serviciul de Protecție și Pază are drept atribuție principală protecția demnitarilor români și străini pe timpul șederii lor în România, precum și a familiilor acestora, nu identificăm rațiunile pentru care este necesară modificarea actualei forme a art.26 alin.(1) pct.12 din Legea nr.218/2002, în sensul că protecția demnitarilor va fi asigurată de către Poliția Română.

În același sens, statuează și dispozițiile art.3 alin.(4) din Legea nr.333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, potrivit cărora protecția demnitarilor români și a celor străini pe timpul șederii în România, a familiilor acestora, paza sediilor de lucru și a reședințelor acestora se asigură de către Serviciul de Protecție și Pază, conform atribuțiilor prevăzute în legea specială de organizare și funcționare a acestuia.

De asemenea, potrivit art.8 alin.(1) teza finală al Legii nr.51/1991 privind securitatea națională a României, Serviciul de Protecție și Pază este organul de stat specializat în asigurarea protecției demnitarilor români și a demnitarilor străini pe timpul prezenței lor în România, precum și în asigurarea pazei sediilor de lucru și reședințelor acestora.

Din analiza prevederilor de mai sus, se poate observa că modificările aduse de legea criticată articolului 26 alin.(1) din Legea nr.218/2002 sunt de natură să determine un conflict de competență între Poliția Română și Serviciul de Protecție și Pază, în ceea ce privește activitatea de asigurare a protecției demnitarilor și, prin urmare, să creeze dificultăți în aplicare. Astfel, se creează o incertitudine juridică asupra atribuțiilor exercitate de către instituțiile specializate ale statului mai sus

precizate, ceea ce vine în contradicție cu respectarea principiului securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție.

Având în vedere aceste aspecte, considerăm că legea criticată prezintă o lipsă de corelare legislativă a normelor, ridicând probleme de tehnică legislativă, ceea ce excede cadrului stabilit prin dispozițiile art.13 lit.a) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune, precum și prin cele ale art.3 alin.(1) din aceeași lege, care instituie obligativitatea respectării normelor de tehnică legislativă în elaborarea proiectelor de lege de către Guvern și a propunerilor legislative aparținând deputaților, senatorilor sau cetățenilor, în cadrul exercitării dreptului la inițiativă legislativă. Așadar, ținând cont de aceste aspecte, legea dedusă controlului de constituționalitate conține dispoziții care sunt de natură să determine deficiențe legate de respectarea calității legii, circumscrisă textului art.1 alin.(5) din Constituție.

Mai mult, la începutul acestui an, în data de 26 ianuarie 2020, a intrat în vigoare Legea nr.192/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul ordinii și siguranței publice, care prin Articolul II pct.3 a modificat conținutul normativ al art.26 alin.(1) pct.12 din Legea nr.218/2002.

Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, o normă legală, pentru a putea fi respectată de către destinatarii săi, trebuie să îndeplinească anumite cerințe de claritate și previzibilitate, astfel încât acești destinatari să își poată adapta în mod corespunzător conduita (Decizia nr.1/2014 și Decizia nr.157/2020).

În cazul de față, apreciem că o nouă modificare a atribuțiilor poliției, realizată în acest mod și care survine la un interval de timp atât de scurt de la precedentă, este de natură să lipsească reglementarea de coerență în raport cu cadrul juridic preexistent și să submineze eforturile de creare a unei legislații stabile și predictibile, care să fie în acord cu cerințele art.1 alin.(5) din legea fundamentală.

Prin urmare, având în vedere cele învederate mai sus, apreciem că se impune clarificarea intenției de reglementare, nefiind clar dacă atribuția de protecție a demnitarilor urmează a fi exercitată atât de către Serviciul de Protecție și Pază, cât și de către Poliția Română, sau, din contră, doar de Poliția Română, situație ce va avea drept consecință golirea de conținut a Legii nr.191/1998.

3. În ceea ce privește modificările propuse Legii nr.360/2002, precizăm faptul că acestea nu corespund scopului indicat în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare al inițiativei legislative.

În urma analizării textului propus și a actualei reglementări, constatăm faptul că prin înlocuirea sintagmei „pot fi menținuți” cu sintagma „sunt menținuți” se acordă caracter imperativ normei juridice actuale, urmând ca, la cerere, polițiștii să fie menținuți în serviciu până la împlinirea vârstei de 62 de ani, cu condiția ca starea de sănătate a acestora să le permită rezolvarea în foarte bune condiții a atribuțiilor ce le revin.

O altă modificare adusă celor două articole, 69¹ și 69², din Legea nr.360/2002 este cea referitoare la eliminarea cerinței aprobării anuale a menținerii în serviciu de către ministrul afacerilor interne, soluție legislativă al cărui scop nu îl regăsim justificat în expunerea de motive. În plus, observăm că pentru ofițerii de poliție și agenții de poliție, personalul de specialitate medico-sanitar, indiferent de gradul profesional deținut, nu se elimină doar periodicitatea aprobării, ci însăși cerința aprobării anuale.

Aceste măsuri pentru care se impune „de urgență” modificarea și completarea Legii nr.360/2002 trebuiau justificate temeinic în cuprinsul instrumentului de prezentare și motivare, în scopul înțelegerii necesității adoptării acestora și al respectării cerințelor de tehnică legislativă referitoare la motivarea actelor normative. Astfel cum am menționat mai sus, fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative previne arbitrarul în activitatea de legiferare, conducând la asigurarea faptului că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și totodată dreptății sociale.

În instrumentul de prezentare și motivare, inițiatorul precizează că „*propunerea legislativă urmărește asigurarea unui tratament egal între cadrele militare și polițiștii care fac parte din Sistemul Național de Apărarea, Ordine Publică și Securitate Națională*”, ca urmare a modificărilor și completărilor aduse Legii nr.80/1995 privind Statutul cadrelor militare, prin care generalilor, amiralilor, ofițerilor, maiștrilor militari și subofițerilor li se permite, la cerere, menținerea în activitate după împlinirea vârstei standard de pensionare. Apreciem că această motivare nu este suficientă pentru a justifica măsurile propuse, deoarece asigurarea unui tratament egal nu se poate invoca în situația unor categorii de personal diferite care au statute proprii, reglementate prin legi diferite.

În acest sens, Curtea a statuat că „instituirea unui tratament juridic distinct pentru anumite categorii socioprofesionale (...) este fundamentată pe un criteriu

obiectiv, ce ține de specificul activității acestora, care justifică instituirea unor drepturi și obligații specifice”², în același sens este jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în ceea ce privește criteriile de apreciere a respectării art.14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prevederi care interzic discriminarea. Astfel, prin Hotărârea din 4 noiembrie 2008, pronunțată în Cauza Carson și alții contra Regatului Unit, instanța europeană a reținut că *„articolul 14 oferă protecție împotriva oricăror discriminări în exercițiul drepturilor și libertăților garantate de Convenție, dar orice diferență de tratament nu semnifică, în mod automat, încălcarea sa. Pentru ca o asemenea încălcare să se producă, trebuie stabilit că persoane aflate în situații analoage sau comparabile beneficiază de un tratament preferențial și că distincția nu își găsește nicio justificare obiectivă și rezonabilă. [...] O distincție de tratament privitoare la un drept prevăzut de Convenție nu trebuie numai să urmărească un scop legitim, trebuie în același timp să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit”*.

Prin urmare, apreciem că motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării **prevederilor art.1 alin.(5) din Constituție.**

Referitor la modificarea art.69¹ alin.(3) și alin.(4) din Legea nr.360/2002, apreciem că textele propuse pot conduce la interpretări diferite și, implicit la aplicarea în mod neunitar al acestor dispoziții. Mai mult, învederăm că textul de la lit.c) a alin.(4) este ambiguu formulat, neînțelegându-se clar dispoziția normativă, aspect care conduce la încălcarea dispozițiilor art.1 alin.(5) din Constituție prin raportare la cerințele de previzibilitate și claritate a normei juridice impuse de dispozițiile Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative³.

La lit.c) se precizează faptul că „prevederile cuprinse la lit.a) și lit.b) se aplică și polițiștilor care au obținut o aprobare în prealabil”, însă din acest text nu reiese în mod clar despre ce fel de aprobare prealabilă este vorba, cine acordă această aprobare și în ce mod se aplică prevederile de la lit.a) și lit.b), având în vedere că lit.a) vizează modalitatea de menținere în serviciu a ofițerilor de poliție, iar lit.b) vizează modalitatea de menținere în serviciu a agenților de poliție.

² A se vedea Decizia nr.323/2019 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art.15 alin.2 din Legea nr.80/1995 privind statutul cadrelor militare și a sintagmei „cu excepția personalului militar în activitate, polițiștilor și funcționarilor publici cu statut special” din art.61 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate.

³... republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010

În plus, vă învederăm că în urma analizării demersului legislativ al acestei inițiative, am constatat următoarele aspecte pe care le apreciem a fi foarte importante, și anume: Camera Deputaților a respins în unanimitate această propunere legislativă; Comisia pentru muncă și protecție socială⁴ și Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale⁵ au avizat negativ/nefavorabil această propunere legislativă, iar Ministerul Afacerilor Interne a comunicat faptul că nu susține adoptarea propunerii legislative în baza considerentelor expuse în punctul de vedere solicitat⁶ de către Guvern.

4. Articolul I pct.5 din legea criticată completează Legea nr.218/2002, prin introducerea unui nou articol, 26¹, cu următorul conținut: „(1) În cazul instituirii stării de urgență, ori a unor situații excepționale în care este afectată grav ordinea publică, coordonarea aplicării măsurilor dispuse prin decret revine Inspectoratului General al Poliției Române. (2) În condițiile alin.(1), poliția locală, în totalitate sau numai în anumite unități administrativ-teritoriale, își va desfășura activitatea în subordinea Inspectoratului General al Poliției Române.”

Conform art.18 din Ordonanța de urgență nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență “(1) În cazul instituirii stării de urgență în temeiul art.3 lit.a), coordonarea aplicării măsurilor dispuse prin decret revine Ministerului Administrației și Internelor. (2) În condițiile alin.(1), Poliția Comunitară poate fi militarizată, în totalitate sau numai în anumite unități administrativ-teritoriale, desfășurându-și activitatea în subordinea Ministerului Administrației și Internelor.”, iar potrivit art.19 din același act normativ „Pe durata stării de urgență, instituită în temeiul art.3 lit.b), gestionarea măsurilor dispuse revine Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență, sub conducerea nemijlocită a ministrului administrației și internelor și în coordonarea primului-ministru.”

Astfel, legislația ce reglementează regimul stării de urgență stabilește că, în cazul existenței unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale, coordonarea măsurilor dispuse prin decret revine Ministerului Administrației și Internelor, iar în situația iminenței producerii ori în cazul producerii unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre, gestionarea măsurilor dispuse, revine Sistemului Național de Management al Situațiilor de Urgență. Or,

⁴ ...aviz nr. 4c-9/629/31 octombrie 2019

⁵ ..avizul 4c 6/613/12 noiembrie 2019

⁶ <http://www.cdep.ro/O/proiecte/2019/400.50/5/AvizX2QCSATS620455>

legea criticată însărcinează Inspectoratul General al Poliției Române ca responsabil de coordonarea măsurilor dispuse prin decret, atât în cazul instituirii stării de urgență, cât și în cazul unor situații excepționale în care este grav afectată ordinea publică.

Totodată, învederăm că dispozițiile nou introduse prin art.I pct.5 din legea dedusă controlului de constituționalitate referitoare la desfășurarea activității poliției locale, în cazul instituirii stării de urgență, cât și în cazul unor situații excepționale în care este grav afectată ordinea publică, în totalitate sau numai în anumite unități administrativ-teritoriale, în subordinea Inspectoratului General al Poliției Române, contravin prevederilor art.19 alin.(2) din O.U.G. nr.1/1999, care prevăd această instituție, în subordinea M.A.I., doar în situația instituirii stării de urgență.

Prin urmare, prevederile nou-introduse prin punctul 5 al articolului I din legea supusă controlului de constituționalitate vin în vădită contradicție cu dispozițiile O.U.G. nr.1/1999, fiind elaborate astfel cu nerespectarea normelor de tehnică legislativă.

Prin prisma celor enunțate mai sus, din analiza dispozițiilor de la art.I pct.4 și art.I pct.5 din legea criticată, considerăm că legiuitorul a operat respectivele modificări, fără însă a le corela cu dispozițiile aflate în vigoare, stabilite prin art.1 alin.(1) din Legea nr.191/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Protecție și Pază, prin dispozițiile art.3 alin.(4) din Legea nr.333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, precum și prin art.8 alin.(1) teza finală al Legii nr.51/1991 privind securitatea națională a României, respectiv cu cele prevăzute în art.18 și art.19 alin.(2) din Ordonanța de urgență nr.1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență.

De aceea, considerăm că dispozițiile de mai sus nu respectă principiul supremației legilor și nici principiul securității raporturilor juridice, în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, așa cum a fost consacrat de Curtea Constituțională prin Decizia nr.30/2016, prin care s-a reținut că: *„potrivit art.8 alin.(4) teza întâi din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”, iar potrivit art.36 alin.(1) din aceeași lege, „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis (...)”.* Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională (...) prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea

unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară”.

Prin urmare, pentru motivele mai-sus precizate, precum și prin raportare la jurisprudența constituțională în materie, vă rugăm să constatați că legea dedusă controlului de constituționalitate este lipsită de claritate și previzibilitate, ceea ce poate determina dificultăți în aplicarea sa viitoare, prin apariția unor situații de incoerență și instabilitate.

Apreciem că legea conține dispoziții care creează un cadru legislativ contrar principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii, fapt ce este de natură să afecteze exigențele de calitate a legii, așa cum acestea își găsesc expresia în art.1 alin.(5) din Constituție, raportat la Legea nr.24/2000, după cum rezultă din interpretarea dată de instanța constituțională (Decizia nr.1/2012, Decizia nr.681/2012 și Decizia nr.447/2013).

Cu deosebită considerație,

