



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

1842
09.10.2012

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române, Legii nr. 550 din 2004 privind organizarea și funcționarea Jandarmeriei Române și Legii nr. 155/2010, Legea poliției locale*”, inițiată de doamnele deputat Carmen Ileana Moldovan - PSD și Alina Ștefania Gorghiu – PNL (Plx. 239/2012).

I. Principalele reglementări

Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea următoarelor acte normative:

- *Legea nr. 218/2002 privind organizarea și funcționarea Poliției Române;*
- *Legea nr. 550/2004 privind organizarea și funcționarea Jandarmeriei Române;*
- *Legea poliției locale nr. 155/2010.*

Astfel, se urmărește instituirea unei proceduri detaliate în cazul conducerii administrative la sediul organului de poliție sau jandarmerie, a unei durate maxime de 4 ore pentru verificarea și stabilirea identității persoanei conduse la sediul organului de poliție sau jandarmerie, precum și instituirea obligației de a consemna în evidențele poliției/jandarmeriei prezența persoanei și durata cât aceasta s-a aflat în sediul instituției.

Totodată, se dorește instituirea unei proceduri de contestare a legalității și temeiniciei măsurii conducerii administrative la instanța de contencios administrativ, în termen de 6 luni de la data primirii unei copii a procesului verbal de luare a măsurii, iar hotărârea instanței de fond să fie supusă recursului. Soluțiile preconizate creează și posibilitatea solicitării unor daune morale și materiale de la Ministerul Administrației și Internelor sau de la stat (prin intermediul Ministerului Finanțelor Publice).

De asemenea, se prevede ca declarațiile date pe durata măsurii conducerii administrative să nu poată fi folosite într-o cauză penală, cu excepția cazului în care au fost făcute în prezența unui avocat.

II. Observații

1. Precizăm faptul că inițiatorii nu stabilesc reglementări suficiente, și anume nu acoperă problematica de referință, care poate genera alte lacune legislative, astfel încât să se asigure stabilitate și eficiență legislativă.

Astfel, propunerea legislativă ar fi trebuit să vizeze, potrivit dispozițiilor *Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată*, toate normele care se impun a fi modificate în domeniu.

În acest context, precizăm că inițiatorii ar fi trebuit să aibă în vedere și modificarea dispozițiilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 104/2001 privind organizarea și funcționarea Poliției de Frontieră Române, cu modificările și completările ulterioare*, ale *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, și ale *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene, republicată*, precum și ale actelor normative subsecvente în domeniul de referință.

Pentru adoptarea măsurilor propuse de inițiatori, considerăm că ar fi fost necesară realizarea de către aceștia a unei analize de impact cu privire la consecințele pe care le vor produce noile reglementări, în general, asupra tuturor persoanelor cu privire la care s-a dispus măsura administrativă a conducerii la sediul poliției.

În aceste condiții, apreciem că un astfel de demers legislativ nu poate fi justificat doar de câteva cazuri izolate cu privire la care există presupunerea că perioada de timp necesară luării măsurii a fost mult mai mare decât cea necesară desfășurării activităților operative.

Argumentele inițiatorilor referitoare la limitarea acestor cazuri nu țin cont de situațiile cu care se confruntă polițiștii în activitatea curentă privind aplicarea legii și nici de cadrul legislativ referitor la exercitarea autorității statului, modificarea propusă având ca scop doar „*limitarea posibilelor abuzuri*”. Apreciam că acest scop poate fi atins prin verificarea, în practică, de către autoritățile competente a modului în care este dispusă măsura administrativă a conducerii.

2. Referitor la formularea potrivit căreia „*persoanele a căror identitate nu a putut fi stabilită în condițiile legii și sunt suspecte de săvârșirea unor fapte ilegale*”, semnalăm faptul că inițiatorii nu au avut în vedere și acele categorii de persoane care, fără a fi suspecte de săvârșirea unei anumite fapte ilegale, prin comportamentul lor, constând în ascunderea identității, creează suspiciunea nerespectării unor dispoziții legale.

Considerăm că reglementarea acestei situații în forma propusă de inițiatori va face, practic, imposibilă identificarea de către polițist a persoanelor date în urmărire, care, fără a mai încălca, ulterior, alte norme legale, nu devin „*suspecte de săvârșirea unei fapte ilegale*”.

De asemenea, modificarea textului în forma propusă de inițiatori nu va permite luarea unor măsuri de protecție față de anumite categorii de persoane (bolnavi psihici, minori), întrucât aceștia, nefiind suspecti de săvârșirea unei fapte ilegale, nu vor putea fi conduși la sediul poliției și ulterior la instituția ce asigură efectiv măsura de protecție.

3. În ceea ce privește sintagma „*să folosească forța, proporțional cu scopul urmărit*”, utilizată de inițiatori, considerăm că norma propusă nu este suficient de clară, utilizarea proporțională a forței nefăcându-se prin raportare la scopul urmărit (conducerea persoanei la sediul poliției) ci prin raportare la comportamentul persoanei conduse.

4. Referitor la propunerea potrivit căreia „*Verificarea situației...în cel mult 4 ore, ca măsură administrativă*”, precizăm faptul că multitudinea activităților operative desfășurate de către polițiști în anumite cazuri (conducerea la sediu, stabilirea identității, efectuarea de verificări în evidențele operative și sisteme informatice, amprentarea, fotografierea, aplicarea unei sancțiuni contravenționale, materializarea constatării unei fapte penale în flagrant, întocmirea de acte premergătoare, administrarea de probe, efectuarea audierilor, solicitarea și deplasarea unui apărător ales sau din oficiu, efectuarea vizitei medicale, etc.) necesită un interval de timp mai mare de 4 ore.

În context, menționăm faptul că impunerea unui termen de 4 ore pentru desfășurarea unor activități operative de natura celor anterior menționate nu face decât să oblige polițiștii să acționeze sub presiunea timpului, în grabă, determinându-i totodată, să execute incomplet sau cu superficialitate o serie de activități necesare, fapt ce generează imposibilitatea realizării scopului pentru care a fost luată măsura administrativă și implicit nerespectarea unor dispoziții și proceduri de lucru specifice.

Totodată, menționăm faptul că, deși legea prevede o perioadă de maxim 24 de ore pentru derularea activităților operative, în majoritatea cazurilor acestea au o perioadă de desfășurare mult mai redusă.

Astfel, ținând cont de specificul muncii polițienești, aproape imposibil de a fi cuantificat datorită varietății situațiilor operative întâlnite, apreciem că nu se poate impune o perioadă de timp atât de scurtă care să condiționeze efectuarea unor acte de sancționare, constatare și respectiv procedurale.

Precizăm că, în prezent, nu se pot stabili norme cu privire la unitatea de timp necesară pentru întocmirea unui proces-verbal sau pentru furnizarea unei declarații, existând doar o limită generală, maximă, considerată rezonabilă, de 24 de ore, astfel cum a apreciat și Curtea Constituțională prin *Decizia nr. 132/2002 cu privire la constituționalitatea prevederilor art. 31 alin. (1) lit. b) din Legea privind organizarea și funcționarea Poliției Române*.

5. În ceea ce privește propunerea inițiatorilor, potrivit căreia „*în cazul conducerii unei persoane la sediul poliției, polițistul are obligația să informeze persoana că are dreptul să anunțe familia sau altă persoană despre locul în care se află*”, precizăm că actualul cadru legal în domeniu

nu interzice dreptul persoanei de a informa familia sau altă persoană despre situația sa.

În context, având în vedere constrângerile financiare cu care se confruntă instituțiile publice și implicit și Ministerul Administrației și Internelor, apreciem că inițiatorii ar fi trebuit să prevadă în mod expres că acțiunea anterior menționată trebuie să se facă prin mijloacele proprii ale persoanei asupra căreia s-a luat măsura administrativă a conducerii la sediul poliției.

De asemenea, precizăm că inițiatorii nu au avut în vedere și situațiile în care ar putea fi periclitată activitatea judiciară (ex. persoanele anunțate despre faptul că suspectul a fost reținut de polițiști pot proceda la distrugerea unor probe, ascunderea unor bunuri provenite din infracțiuni, influențarea unor martori, etc.).

În context, apreciem că procedura privind anunțarea familiei sau a altei persoane și asigurarea dreptului la apărare al persoanei reținute trebuie amânate pentru o perioadă determinată, necesară îndeplinirii activităților judiciare.

6. Cu privire la propunerea inițiatorilor, potrivit căreia, *„polițistul are obligația să ia măsuri pentru ca persoana să fie consultată de un medic dacă aceasta acuză oboseală excesivă sau simptomele unei boli”* precizăm faptul că actualul cadru legal prevede astfel de norme, însă într-o manieră generală, cu aplicabilitate la toate persoanele, nu doar la cele private de libertate.

Totodată, apreciem că formularea *„ (...) dacă aceasta acuză oboseală excesivă sau simptomele unei boli”* are un conținut generic, care poate fi speculat de persoana față de care se impune luarea măsurii în discuție. Pentru a nu se ajunge la astfel de situații, considerăm că inițiatorii ar fi trebuit să aibă în vedere doar acele situații în care starea persoanei în cauză impune apelarea Sistemului național unic pentru apeluri de urgență 112.

7. Referitor la propunerea potrivit căreia *„polițistul are obligația să înregistreze prezența persoanei și durata prezenței persoanei în sediul poliției (..)”* precizăm faptul că la nivelul structurilor Ministerului Administrației și Internelor au fost întreprinse anterior demersuri în vederea evidențierii în documente a măsurii administrative a conducerii persoanelor la sediul poliției, sens în care nu se impune o astfel de modificare a cadrului legal actual.

8. Referitor la propunerea inițiatorilor, potrivit căreia „*Legalitatea și temeinicia măsurii conducerii administrative pot fi contestate la secția de contencios administrativ a tribunalului (...)*”, precizăm că, potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Astfel, apreciem că măsura administrativă a conducerii la sediul poliției se înscrie în registrul actelor administrative care pot fi contestate în temeiul Legii nr. 554/2004, sens în care nu se impune modificarea actelor normative de referință în forma propusă de inițiatori.

9. În ceea ce privește sintagma „*instanța poate obligastatul, prin Ministerul Finanțelor Publice să plătească daune morale și/sau materiale*” apreciem că aceasta nu este justificată, pentru următoarele considerente:

Conform dispozițiilor art. 52 alin.(1) din Constituția României „*persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei*” iar conform alin.(2) al aceluiași articol „*condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică*”.

Potrivit art.1 și art.8 din *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004*, persoana ce se consideră vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-o măsură administrativă, se poate îndrepta împotriva instituției din care face parte persoana care a luat măsura administrativă ce se contestă.

Prin urmare, *Legea contenciosului administrativ* a fixat deja cadrul procesual. De altfel, raporturile juridice iau naștere doar între persoana asupra căreia a fost luată măsura administrativă și instituția din care face parte persoana ce a luat măsura administrativă.

De asemenea, statul nu este considerat subiect al raportului juridic de contencios administrativ în mod direct, acțiunea putând fi exercitată față de orice organ al său, sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes

legitim. De altfel, în acest sens este atât practica judiciară cât și doctrina de specialitate.

10. În ceea ce privește instituirea unei căi de atac (cea a recursului) împotriva hotărârii instanței de contencios administrativ, apreciem că această măsură este excesivă, ea fiind de natură a încălca rolul instanțelor de judecată.

Cerința asigurării unui control al instanței de judecată asupra măsurii administrative a conducerii persoanei la sediul organului de poliție sau jandarmerie este pe deplin satisfăcută prin plângerea împotriva procesului-verbal de luare a măsurii conducerii administrative la secția de contencios administrativ a tribunalului, astfel încât nu este necesară și o cale de atac suplimentară asupra hotărârii acesteia.

De altfel, menționăm că prin *Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor – Mica Reformă* – s-a instituit soluționarea în primă și ultimă instanță a contestațiilor împotriva proceselor contravenționale încheiate în temeiul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, cu modificările și completările ulterioare*.

11. Referitor la propunerea potrivit căreia „*Declarațiile date pe durata măsurii conducerii administrative nu pot fi folosite într-o cauză penală, cu excepția cazului în care au fost făcute în prezența unui avocat*”, precizăm că atât actualul, cât și viitorul cod de procedură penală cuprind norme detaliate cu privire la administrarea probatoriului în cadrul procesului penal, în special cu privire la valoarea declarațiilor persoanelor și a procedurilor de administrare a acestora.

Precizăm, de asemenea, faptul că declarația dată pe durata măsurii administrative constituie un act premergător, în vederea începerii urmăririi penale, iar potrivit alin. (3) al art. 224 din Codul de procedură penală, procesul verbal prin care se constată efectuarea unor acte premergătoare poate constitui mijloc de probă, astfel că valoarea acestei declarații, ca mijloc de probă, nu poate fi minimalizată.

Totodată, considerăm că textul în forma propusă de inițiatori va face imposibilă administrarea probatoriului în cazul anumitor infracțiuni, cum ar fi de exemplu infracțiunea de fals privind identitatea, prevăzută și pedepsită de art. 293 din Codul penal. Mai concret, furnizarea de către o persoană a unei declarații olografice în care a fost menționată o identitate falsă cu ocazia dispunerii măsurii administrative a conducerii la sediu, în

vederea identificării, sancționării contravenționale, amprentării, fotografierii, etc., constituie probă în procesul penal.

12. Sub aspectul tehnicii legislative, învederăm că, potrivit dispozițiilor art. 6 din Legea nr. 24/2000, *„Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului”*.

Astfel, potrivit normelor de tehnică legislativă precizăm că *Expunerea de motive* este insuficient fundamentată. Din analiza instrumentului de motivare se observă lipsa elementelor concrete care să motiveze în mod obiectiv justificarea soluției legislative privind, în special, procedura contestației măsurii conducerii administrative. Inițiatorii nu au prezentat nici un argument de natură să releve deficiența sau insuficiența actualului cadru normativ incident cu privire la materia de referință.

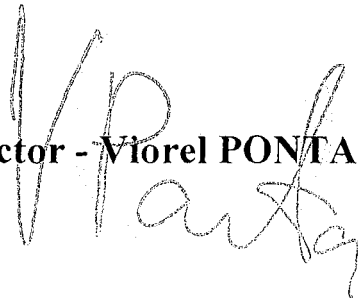
De asemenea, potrivit art. 38 din Legea nr. 24/2000 referitoare la exprimarea conținutului, menționăm că, textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări, iar conform art. 36 din lege, actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, clar și precis, care să excludă orice echivoc.

13. Întrucât soluția propusă de inițiatori vizează și domeniul de activitate al autorităților administrației publice locale și având în vedere și dispozițiile art. 8 din *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, apreciem că nu ar trebui să se adopte o decizie înainte de a se obține și punctele de vedere ale structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate la pct. II, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.**

Cu stimă,


Victor - Viorel PONTA

**DOMNULUI DEPUTAT VALERIU ȘTEFAN ZGONEA,
PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR**