

SECRET
Nr. 2945 / 13.11.2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 8176 / 13 NOV 2023



R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

Palatul Parlamentului

Calea 13 Septembrie nr. 2, Intrarea B1, Sectorul 5, 76112 București 40, România

Telefon: (+40-21) 313-2531 Fax: (+40-21) 312-5480

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

Dosar nr.3058 A/2023

Biroul permanent al Senatului

L 393 / 13.11.2023

Domnului NICOLAE-IONEL CIUCĂ
PREȘEDINTELE SENATULUI

L 393/2020

În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă comunicăm, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea prevederilor Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 5 decembrie 2023, ținând seama de faptul că dezbaterile Curții Constituționale vor avea loc la data de 13 decembrie 2023 (inclusiv, în format electronic la adresa de mail ccr-pdv@ccr.ro).

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.

PREȘEDINTELE
[REDACTED]
MARIAN ENACHE
PREȘEDINTELE
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 3058A / 2023

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ

NR. 8170 / 10 NOV 2023

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, 2023

Domnului MARIAN ENACHE

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

În temeiul dispozițiilor art. 146 lit. a) din Constituție și ale art. 15 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, formulez următoarea

SESIZARE DE NECONSTITUȚIONALITATE

asupra

Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare

La data de 1 noiembrie 2023, Parlamentul a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare (PL-x nr. 521/2020).

Legea supusă controlului de constituționalitate realizează o serie de intervenții legislative asupra Legii nr. 364/2004, în sensul detalierii surselor de proveniență ale polițiștilor din poliția judiciară, care vor dobândi calitatea de organe de cercetare penală, a condițiilor pentru obținerea avizului de desemnare în poliția judiciară, stabilirii situațiilor în care poate fi retras avizul de desemnare

CURTEA CONSTITUTIONALĂ

Termen 1347/23

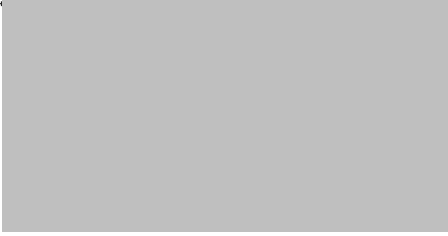
Judecător-raportor Gh. I. Ioni

Magistrat-asistent C. Pop

Președinte, 

10.4/23

P. d. m - 5 decembrie
23.



în poliția judiciară și a procedurii aferente, respectiv reglementării situațiilor de încetare a calității de organ de cercetare penală al poliției judiciare.

Potrivit art. II din legea transmisă la promulgare, normă tranzitorie, „(1) Avizele de desemnare în poliția judiciară emise anterior intrării în vigoare a prezentei legi își păstrează valabilitatea. Dispozițiile Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu modificările și completările aduse prin prezenta lege, referitoare la retragerea avizului și încetarea calității de organ de cercetare penală al poliției judiciare sunt aplicabile. (2) În cazul polițiștilor care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, au calitatea de organe de cercetare penală ale poliției judiciare, dispozițiile art. 2 alin. (4) și art. 6 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 364/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu modificările și completările aduse prin prezenta lege, se aplică după 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi”.

Totodată, prin art. III din legea criticată, Ordonanța de urgență nr. 20/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare se abrogă.

Scopul declarat al inițiatorilor a fost acela al punerii în acord a dispozițiilor Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare cu Decizia Curții Constituționale nr. 317/2019. Prin această decizie, pronunțată în soluționarea unei excepții de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional art. 6 alin. (1) din Legea nr. 364/2004, potrivit căruia: „Numirea, promovarea și eliberarea polițiștilor în/din funcțiile structurilor poliției judiciare se fac potrivit normelor de competență aprobate prin ordin al ministrului afacerilor interne, cu avizul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție”. Instanța constituțională a statuat că dobândirea calității de organ de cercetare al poliției judiciare, promovarea și eliberarea în sau din această funcție reprezintă aspecte ce implică modificarea raportului de serviciu, motiv pentru care reglementarea acestora trebuie să fie realizată prin lege organică, similar elementelor referitoare la statutul polițistului și nu printr-un act infralegal, în conformitate cu art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție.

Prin conținutul său normativ, legea supusă controlului de constituționalitate contravine dispozițiilor art. 1 alin. (3) și alin. (5), art. 61 alin. (1) și art. 147 alin. (4) din Constituție, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

A. Aspecte de neconstituționalitate extrinsecă

Încălcarea art. 1 alin. (3) și alin. (5) prin raportare la art. 61 alin. (1) din Constituție

Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare are un conținut identic cu cel al OUG nr. 20/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare, propunerea legislativă fiind inițiată la data de 13 mai 2020, ulterior momentului în care OUG nr. 20/2020 intrase deja în vigoare, respectiv la data de 11 februarie 2020. Totodată, expunerea de motive a legii criticate preia, parțial, motive enunțate în expunerea de motive a OUG nr. 20/2020.

Legea, ca act al Parlamentului, trebuie să răspundă unei nevoi reale de a reglementa anumite relații sociale. Or, în condițiile identității de conținut a normelor, a structurii acestora, cât și a justificării lor și în condițiile în care în fondul activ al legislației se regăseau deja în integralitate dispozițiile cuprinse în legea criticată, toate rațiunile unei intervenții legislative identice nu își găsesc justificarea prin raportare la rolul constituțional al Parlamentului, relațiile sociale respective fiind deja reglementate prin OUG nr. 20/2020.

Potrivit art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative intitulat: *„Conținutul și fundamentarea soluțiilor legislative”*: *„(1) 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. (2) Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare. (...)”*.

Potrivit art. 31 din Legea nr. 24/2000, intitulat *„Cuprinsul motivării”*: *„(1) Instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării*

impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni: a) motivul emiterii actului normativ - cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect; (...) d) impactul asupra sistemului juridic - implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare; (...)”.

Raportând legea supusă controlului de constituționalitate la aceste imperative de tehnică legislativă, nu pot fi identificate cerințe care ar fi reclamat intervenția normativă prin reguli necesare, care să fie justificate prin prisma unor referiri speciale la insuficiențe și/sau neconcordanțe reale ale reglementărilor în vigoare.

Potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție: „*Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. În exercitarea rolului său, de organ legiuitor, activitatea parlamentară trebuie să se circumscrie condițiilor de exercitare a acestei prerogative stabilite prin lege. Parlamentul nu poate exercita în mod discreționar această competență. Parlamentul realizează, în formă instituționalizată, una dintre cele mai importante funcții ale statului, funcția legislativă. Calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării presupune competența Parlamentului de a adopta acte cu caracter primar, cu forță juridică superioară actelor de reglementare emise de puterea executivă, având un grad mare de generalitate și care reprezintă voința generală.*”

Parlamentul are posibilitatea constituțională de a legifera în orice domeniu și în privința oricărui raport juridic din viața socială, economică și culturală, deținând monopolul legiferării, în limitele Constituției. Cu toate acestea, funcția legislativă nu poate fi exercitată prin adoptarea unor norme identice în integralitatea lor cu norme aflate deja în vigoare, pentru că, în caz contrar, ar lipsi chiar fundamentul exercitării acestei funcții, respectiv existența unei nevoi sociale reale și a unei insuficiențe legislative care să reclame intervenția legiuitorului. Lipsa unui astfel de fundament nu trebuie demonstrată, ea fiind evidentă, în situația în care fondul activ al legislației cuprinde deja integral dispozițiile pe care legiuitorul le readoptă.

În jurisprudența Curții Constituționale, garantul supremației Constituției a sancționat autoritatea legiuitoare atunci când s-a apreciat că aceasta și-a exercitat

competența în mod discreționar, în situații precum: adoptarea unor legi cu caracter individual (Decizia nr. 249/2018), cu încălcarea rolului Guvernului (Decizia nr. 777/2017), cu depășirea limitelor cererii de reexaminare formulate de Președintele României (Decizia nr. 18/2023), intervenția în sfera de competență a Guvernului prin transferul unor bunuri din domeniul public al statului (Decizia nr. 538/2019, Decizia nr. 57/2022, Decizia nr. 337/2023), adoptarea unor norme neclare, cu încălcarea art. 1 alin. (5) și a standardelor de calitate a legii, inclusiv a unor norme de tehnică legislativă (Decizia nr. 561/2021).

Or, în cazul legii criticate, încă din luna februarie 2020, Legea nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare fusese modificată prin OUG nr. 20/2020, avându-se în vedere chiar necesitatea stringentă de punere în acord a legii cu Decizia Curții Constituționale nr. 317/2019 și clarificarea unor elemente referitoare la regimul juridic al poliției judiciare.

În plus, proiectul de lege de aprobare a OUG nr. 20/2020 se afla în procedura parlamentară derulată la Camera Deputaților, Cameră decizională, (PL-x nr. 161/2020), încă din data de 27 aprilie 2020, moment anterior inițierii propunerii legislative, 13 mai 2020, așa cum se subliniază chiar și în stenogramele dezbaterilor în plenul Camerei Deputaților, Cameră decizională, din data de 24 octombrie 2023, așa cum reiese din fișa parcursului legislativ al legii criticate.

Or, potrivit art. 13 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, *„Actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: a) proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune”*. Totodată, conform art. 16 din același act normativ, *„(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”*.

Cu privire la admisibilitatea unei critici de neconstituționalitate formulate din perspectiva unor prevederi ale Legii nr. 24/2000, Curtea Constituțională a statuat că acestea pot fi avute în vedere în exercitarea controlului de constituționalitate, prin raportare la dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție. Prin reglementarea normelor de tehnică legislativă, 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. De aceea, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*” și cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „*în România, respectarea [...] legilor este obligatorie*” (Decizia nr. 366/2022).

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a sancționat încălcarea unor norme de tehnică legislativă prin raportare la exigențele de calitate a legii dezvoltate în considerarea art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, a fost sancționată lipsa unui obiect unitar de reglementare (Decizia nr. 214/2019), aspecte referitoare la abrogarea unor norme modificatoare (Decizia nr. 1/2021), norme de trimitere la o dispoziție ieșită din vigoare, existența unor paralelisme legislative (Decizia nr. 154/2020) sau aspecte referitoare la lipsa de claritate a legii, prin raportare la normele de tehnică legislativă (Decizia nr. 405/2016).

De asemenea, tot în jurisprudența sa, instanța constituțională a sancționat lipsa din cuprinsul instrumentului de motivare a elementelor obligatorii prevăzute de art. 31 din Legea nr. 24/2000 din perspectiva încălcării art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, statuând prin Decizia nr. 139/2019, par. 78-81 că: „78. (...) *Chiar dacă se invocă o serie de insuficiențe ale reglementării în vigoare, nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora, lipsind elementele de motivare prevăzute de art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000. Tot astfel, nu se prezintă impactul socioeconomic și nici impactul asupra sistemului juridic. Nu rezultă eventuale consultări care ar sta la baza propunerii legislative. Expunerea de motive apare, astfel, ca un început de instrument de motivare, în sensul că prezintă o serie de deficiențe ale legislației în vigoare, fără a cuprinde, în continuare, mențiuni referitoare la propunerea de modificare a legii. (...) 79. În lipsa motivării, în sensul arătat, a legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia. Or, explicarea clară a soluțiilor legislative propuse și a efectelor preconizate este cu atât mai necesară, din perspectiva principiului legalității invocat, în condițiile în care obiectul inițiativei legislative în această cauză apare ca fiind pronunțat tehnic, de strictă specialitate, cu efecte pe un segment sensibil al economiei de piață, și anume cel financiar-bancar, iar legea însăși este lipsită de claritate. Sub acest aspect, art. 6 din Legea nr. 24/2000 stabilește, în alin. (1), că „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”, iar în alin. (2) că „Pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare”. 80. Caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare, precum și lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative au fost sancționate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, în raport cu aceleași exigențe de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție, cu invocarea deopotrivă a normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. (...) 81. Pentru considerentele expuse, Curtea constată că sunt întemeiate și criticile formulate în raport cu dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și, între valorile sale, principiul dreptății. Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul 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 arbitrariului, iar rolul controlului 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, în sensul argumentelor anterior prezentate”.

Ulterior, prin Decizia nr. 153/2020 par. 86-88, în dezvoltarea aceluiași raționament și făcând trimitere la jurisprudența sa anterioară, inclusiv la Decizia nr. 139/2019, Curtea Constituțională a mai statuat că: «(...) lipsa de fundamentare temeinică a actelor normative și caracterul sumar al instrumentului de prezentare și motivare contravin exigențelor de claritate, predictibilitate a legii și securitate a raporturilor juridice impuse de art. 1 alin. (5) din Constituție. Astfel, de exemplu, prin Decizia nr. 710 din 6 mai 2009, precizată, Curtea Constituțională a reținut că „în expunerea de motive nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate, ceea ce este

contrar prevederilor constituționale și legale mai sus indicate” [ale art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării și ale art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală (...)]. Tot astfel, prin Decizia nr. 682 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 11 iulie 2012, Curtea a constatat că „dispozițiile art. 6 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, cu modificările și completările ulterioare, instituie obligația fundamentării actelor normative. (...) Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, pentru motivele arătate, încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) potrivit cărora, «În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie», precum și ale art. 147 alin. (4) potrivit cărora deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii” (pct. 2.21 și 2.22). 87. Tot astfel, prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, Curtea a reținut că „față de obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate, (...) motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție”. (...). 88. Pentru considerentele enunțate, Curtea constată că sunt întemeiate criticile referitoare la deficiențe în privința activității de documentare și de fundamentare a legii, cu consecința încălcării dispozițiilor constituționale cuprinse în art. 1 alin. (5) raportate la art. 1 alin. (3)».

În cazul legii deduse controlului de constituționalitate nu reiese motivul emiterii actului normativ, respectiv cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, întrucât noua soluție legislativă se suprapune până la identitate cu soluția legislativă aflată deja în vigoare din luna februarie 2020.

În cazul legii deduse controlului de constituționalitate, prezentul motiv de **neconstituționalitate nu vizează expunerea de motive, ca instrument al metodei de interpretare teleologică**, efectul soluției legislative fiind clar: reglementarea relațiilor sociale vizate și de OUG nr. 20/2020. Prezenta critică de neconstituționalitate vizează însăși **Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare**, lege a cărei adoptare nu a avut nicio rațiune sau o fundamentare prin raportare la o

nevoie socială reală, actuală, în acord cu valorile statului de drept, determinată de eventuale insuficiențe legislative. Altfel spus, acest motiv nu pune în discuție **consistența relației funcționale existente între exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a expunerii de motive** în sensul celor reținute prin Deciziile nr. 238/2020, nr. 642/2020, nr. 773/2020 ori nr. 845/2020, ci asigurarea existenței accesibilității și previzibilității legii, a respectării rolului constituțional al Parlamentului și a exigențelor de legiferare prin raportare la prevederile Legii nr. 24/2000.

Fundamentarea unui act normativ cu forță de lege, reprezintă un element inerent statului de drept și dreptului pozitiv, reprezentând un criteriu în aprecierea legalității, valoare de referință a statului de drept. Prin raportare la art. 147 alin. (4) din Constituție, în considerarea efectului obligatoriu al tuturor deciziilor Curții Constituționale invocate anterior, obligația de fundamentare a nevoii sociale care reclamă intervenția legiuitorului, exprimată în instrumentul de motivare al unei legi, prezintă relevanță constituțională, prin raportare la însuși principiul statului de drept.

Totodată, analizând dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție prin raportare la prevederile Legii nr. 24/2000 cuprinse în art. 30-33, în realizarea controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 366/2022, par. 28, a statuat că normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, dar prin reglementarea lor **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. De aceea, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare. Totodată, trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „*Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției*”, și cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „*în România, respectarea [...] legilor este obligatorie*” (a se vedea Decizia nr. 26/2012).

Așadar, toate aspectele reglementate de Legea nr. 24/2000 concură la realizarea dezideratului statului de drept, normele de tehnică legislativă reprezentând un reper în aprecierea legalității, principiu cu valoare constituțională și în deplină concordanță cu viziunea Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția). Importanța respectării principiului securității

juridice pentru existența statului de drept impune o atenție deosebită acordată calității legii, fiind necesar să existe din partea legiuitorului acea determinare de a supune normele edictate rigorilor securității juridice, determinare ce presupune diagnosticarea corectă a problemelor, identificarea de remedii adecvate, în sensul organizării activității de legiferare prin fundamentarea riguroasă a acesteia pe principiile tehnicii legislative și a creșterii accesibilității și previzibilității normelor juridice. Sistematizarea, unificarea și coordonarea întregii legislații naționale reprezintă un deziderat constituțional la care trebuie să contribuie toate autoritățile publice implicate în procesul legislativ.

În concluzie, față de cele de mai sus, în absența unei nevoi sociale reale - de reluare a reglementării referitoare la obținerea și pierderea calității de ofițer sau de agent de poliție judiciară - care reprezintă însăși fundamentul funcției legislative, legea criticată contravine principiului legalității, prevăzut de art. 1 alin. (5), cu consecințe directe asupra respectării și protejării valorilor statului de drept, potrivit art. 1 alin. (3) din Constituție.

Acceptarea posibilității ca autoritatea legiuitoare să adopte legi cu un conținut identic, în mod integral, cu cel al unor acte normative în vigoare, ar reprezenta o golire de conținut a funcției legislative a Parlamentului și a rolului său constituțional, aspect contrar art. 61 alin. (1) și art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție, dar și a art. 147 alin. (4) din Constituție, prin raportare la jurisprudența anterioară a Curții Constituționale. De altfel, dispozițiile art. 115 alin. (5) teza a III-a și dispozițiile art. 115 alin. (7) și alin. (8) din Constituție indică procedura de urmat de către Parlament în cazul delegării legislative și legiferării prin ordonanțe de urgență, și, din această perspectivă, legea criticată pune în discuție respectarea unui mecanism democratic instituit la nivel constituțional.

B. Motive de neconstituționalitate intrinsecă

1. Încălcarea art. 1 alin. (5) și art. 147 alin. (4) din Constituție

În data de 4 februarie 2020, Guvernul României a adoptat Ordonanța de urgență nr. 20/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare, cu scopul punerii în acord a Legii nr. 364/2004 cu Decizia Curții Constituționale nr. 317/2019, actul normativ intrând în vigoare în data de 11 februarie 2020. Ulterior, în data de 13 mai 2020, cinci deputați au inițiat o propunere legislativă cu același obiect de reglementare

și un conținut identic cu conținutul OUG nr. 20/2020, cu excepția art. III care conține dispoziția de abrogare a OUG nr. 20/2020.

Potrivit art. I pct. 2 din legea supusă controlului de constituționalitate, *„După articolul 2¹ se introduce un nou articol, articolul 2², cu următorul cuprins (...)”*, iar potrivit art. I pct. 7, *„La articolul 6, după alineatul (2⁴) se introduc patru noi alineate, alineatele (2⁵) - (2⁸), cu următorul cuprins (...)”*.

Însă, atât art. 2¹, cât și art. 6 alin. (2⁴) din Legea nr. 364/2004 au fost introduse prin OUG nr. 20/2020 și urmează a fi abrogate prin efectul dispozițiilor art. III din legea supusă controlului de constituționalitate. Pe cale de consecință, cele două norme de trimitere rămân fără obiect, referindu-se la dispoziții care vor fi abrogate concomitent cu intrarea în vigoare a legii criticate.

Potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, *„(1) În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative. Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”*, iar potrivit art. 50 din același act normativ intitulat *„Trimiterea la alte acte normative”*: *„(1) În cazul în care o normă este complementară altei norme, pentru evitarea repetării în text a acelei norme se va face trimitere la articolul, respectiv la actul normativ care o conține. Nu poate fi făcută, de regulă, o trimitere la o altă normă de trimitere. (2) Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare. (3) Trimiterea la normele unui alt act normativ se poate face la întregul său conținut ori numai la o subdiviziune, precizată ca atare. Când actul ce face obiect de trimitere a fost modificat, completat ori republicat, se face mențiune și despre aceasta”*.

În jurisprudența Curții Constituționale, s-a reținut că potrivit art. 62 din Legea nr. 24/2000, *„dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta”*. Totodată, instanța constituțională a reținut că trimiterea la alte acte normative reprezintă un procedeu legislativ permis de Legea nr. 24/2000 (Decizia nr. 654/2017). De asemenea, a apreciat că, deși trimiterea la alte acte normative este un procedeu legislativ permis, aceasta nu poate viza o normă abrogată. Un argument în acest sens îl reprezintă dispozițiile art. 50 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 care dispun că *„La modificarea, completarea și abrogarea dispoziției la care s-a făcut trimitere, în actul de modificare, completare sau abrogare trebuie avută în vedere situația juridică a normei de trimitere”*. Aceasta

semnifică faptul că, la momentul recurgerii la procedeul legislativ al trimiterii la alte acte normative, norma la care se face trimitere trebuie să fie o normă în vigoare, aparținând fondului activ al legislației. Curtea a constatat că a considera altfel ar însemna că prin intermediul normei de trimitere să poată fi repusă în vigoare norma abrogată, la care se face trimitere și că prin adoptarea unei norme care face trimitere la o dispoziție legală care nu mai este în vigoare se încalcă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție referitor la claritatea și previzibilitatea actelor normative.

Instanța constituțională a reținut „că o normă de trimitere nu poate fi interpretată decât ca făcând trimitere la o normă în vigoare, aparținând fondului activ al legislației. A considera contrariul ar echivala cu situația în care ori de câte ori obiectul interpretării și aplicării este o normă de trimitere, aceasta se completează cu dispoziții în forma în vigoare la data adoptării (votului final) de către legiuitor a normei de trimitere, indiferent de modificările survenite ulterior în ceea ce privește norma la care se face trimitere. Or, Curtea constată că o astfel de interpretare dă naștere unei lipse de claritate și previzibilitate, cu consecința creării unei insecurități juridice și încălcării prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Legea fundamentală” (Decizia nr. 392/2021, par. 32 – 33).

Normele de trimitere de la art. I pct. 2 și pct. 7 cuprind referiri la art. 2¹, respectiv la art. 6 alin. (2⁴) din Legea nr. 364/2004 care vor fi abrogate ca efect al intrării în vigoare a art. III din legea criticată. Or, într-o astfel de situație, normele de trimitere rămân fără obiect și fac trimitere la norme ieșite din fondul activ al legislației, contrar art. 1 alin. (5) din Constituție, normelor de tehnică legislativă și jurisprudenței Curții Constituționale amintite și, implicit, art. 147 alin. (4) din Constituție.

2. Încălcarea art. 1 alin. (5), prin raportare la art. 131 alin. (3) din Constituție

Potrivit art. II din legea transmisă la promulgare, normă tranzitorie: „(1) Avizele de desemnare în poliția judiciară emise anterior intrării în vigoare a prezentei legi își păstrează valabilitatea. Dispozițiile Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu modificările și completările aduse prin prezenta lege, referitoare la retragerea avizului și încetarea calității de organ de cercetare penală al poliției judiciare sunt aplicabile. (2) În cazul polițiștilor care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, au calitatea de organe de cercetare

penală ale poliției judiciare, dispozițiile art. 2 alin. (4) și art. 6 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 364/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și cu modificările și completările aduse prin prezenta lege, se aplică după 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi”.


Folosind sintagma „*Avizele de desemnare în poliția judiciară emise anterior intrării în vigoare a prezentei legi își păstrează valabilitatea*” și față de succesiunea de acte normative cu un conținut identic, se creează o confuzie cu privire la efectul acestor norme tranzitorii, distorsionându-se aplicarea principiului *tempus regit actum* cu privire la avizele de desemnare aflate în procedura retragerii.

Conform art. 131 alin. (3) din Constituție, „*Parchetele funcționează pe lângă instanțele de judecată, conduc și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, în condițiile legii*”. În aplicarea acestor dispoziții constituționale, art. 5 din Legea nr. 364/2004 prevede că „*(1) Procurorul conduce, supraveghează și controlează nemijlocit activitatea de urmărire penală desfășurată de organele de cercetare penală ale poliției judiciare. (2) În desfășurarea altor activități profesionale decât cele conduse și supravegheate, potrivit legii, de către procuror, polițiștii care au calitatea de organe de cercetare penală ale poliției judiciare se subordonează șefilor ierarhici*”.

Așadar, polițiștii desemnați ca polițiști judiciari reprezintă organe de cercetare penală în sensul art. 55 din Codul de procedură penală, desfășurându-și activitatea sub conducerea și sub coordonarea procurorilor de caz, cu o implicare directă în instrumentarea cauzelor penale.

O interpretare neunitară a efectelor art. II din legea supusă controlului de constituționalitate generată de succesiunea de acte normative aplicabile în timp referitoare la ofițerii sau agenții de poliție cu privire la care s-a declanșat procedura de retragere a avizului de desemnare în poliția judiciară poate impacta asupra dosarelor penale aflate în curs de soluționare, cu efecte asupra legalității actelor de procedură îndeplinite de aceștia.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 364/2004 privind organizarea și funcționarea poliției judiciare este neconstituțională.



**PREȘEDINTELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS**