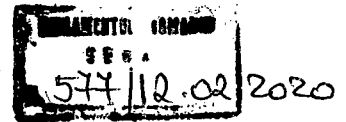




PRIM MINISTRU

172
31.01.2020



Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2008 privind organizarea și funcționarea Sistemului național unic pentru apeluri de urgență*, inițiată de domnul senator PSD Șerban Nicolae (**Bp.470/2019**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare amendarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2008 privind organizarea și funcționarea Sistemului național unic pentru apeluri de urgență, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul reglementării unor măsuri suplimentare care, potrivit *Expunerii de motive*, au drept scop îmbunătățirea localizării apelantului la serviciile de urgență, precum și protejarea accesului la Sistemul național unic pentru apeluri de urgență, denumit în continuare SNUAU, aceste măsuri constând în:

- obligația comercializării pe teritoriul României doar a telefoanelor mobile care au pre-instalată o aplicație unică de apel de urgență și mesaj de urgență, respectiv cea dezvoltată de Serviciul de Telecomunicații Speciale (STS);

- restricționarea accesului la serviciile de urgență (accesul la numărul unic pentru apeluri de urgență 112 sau la numărul unic pentru mesajele asociate unor apeluri de urgență 113) în anumite situații, determinate de accesarea serviciului de urgență în mod repetat în decursul unui anumit interval de timp.

II. Observații

1. În prezent, potrivit dispozițiilor art. 3 lit. e) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2008*, prin apelarea abuzivă se înțelege apelarea repetată, cu rea intenție, a numărului 112, fără ca apelantul să justifice o stare care necesită acțiunea agențiilor specializate de intervenție, sau apelarea numărului 112 pentru a aduce injurii operatorilor. Apelarea abuzivă constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 500 lei la 1000 lei, potrivit art. 32 alin. (1) lit. a) din același act normativ.

Dacă apelarea pentru a aduce injurii operatorilor nu ar ridica probleme din punct de vedere al constatării, situația referitoare la apelarea repetată, cu rea intenție, fără a justifica o stare care să necesite intervenția agențiilor specializate, prezintă o serie de particularități precum: deplasarea echipajului de intervenție la apelant, constatarea faptei, aspect care presupune dovedirea relei intenții și a faptului că nu era necesară intervenția, precum și aplicarea sancțiunii contravenționale.

Inițiatorul propune un nou mecanism, respectiv introduce reglementarea noțiunii de „*apelare agresivă*” (care să constituie apelarea abuzivă efectuată de cel puțin 10 ori într-un interval de mai puțin de 15 minute a numărului unic pentru apeluri de urgență 112), care să atragă măsura „*tehnică*” a restricționării accesului la SNUAU de la respectivele posturi telefonice.

Analizând definițiile propuse de inițiator prin raportare la aspectele menționate anterior cu privire la apelarea abuzivă, considerăm că textul normativ nu ar avea aplicabilitate practică, deoarece intervalul de timp de 15 minute este insuficient pentru efectuarea verificărilor ce se impun în vederea identificării elementelor necesare care să releve reaua credință a apelantului, precum și faptul că cele „*cel puțin 10 apeluri*” sunt abuzive, astfel încât să fie incident noul mecanism instituit prin inițiativa legislativă.

De asemenea, menționăm și faptul că prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2019 pentru modificarea și completarea Ordonanței de*

urgență a Guvernului nr. 34/2018 privind organizarea și funcționarea Sistemului național unic pentru apeluri de urgență și pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice, s-a urmărit limitarea apelărilor abuzive a numărului unic pentru apeluri de urgență 112.

2. Referitor la soluția propusă la pct. 3 din inițiativa legislativă, potrivit căreia telefoanele mobile pot fi comercializate pe teritoriul României numai dacă au preinstalate aplicațiile unice de apel de urgență și mesaj de urgență, semnalăm faptul că o mare parte dintre aceste telefoane mobile utilizează un sistem de operare propriu, altul decât cel Android sau IOS, funcționează în rețele 2G de tip General Packet Radio Service (GPRS) și nu dispun de receptor GPS, fiind astfel dificil de implementat în cazul acestora aplicațiile prevăzute de inițiator.

Totodată, având în vedere evoluțiile tehnologice rapide, precum și faptul că sunt în uz/dezvoltare mai multe sisteme de operare pentru telefoanele mobile de tip smartphone, dar și o multitudine de producători și distribuitori de telefoane mobile, apreciem că adaptarea/dezvoltarea aplicației de urgență „Apel 112” ar putea suferi unele întârzieri, fapt ceea ce ar duce la imposibilitatea instalării pe toate telefoanele și sistemele de operare aferente, care apar și se comercializează pe piața din România.

Menționăm, cu titlu de exemplu, faptul că la acest moment sunt în fază de dezvoltare sisteme de operare precum Firefox OS, Ubuntu Phone OS, Samsung Tizen, Open WebOS, Jolla Sailfish, Amazon Fire OS, etc. Aceste versiuni noi de soft presupun noi tehnologii și noi elemente de programare, care îngreunează adaptarea codului sursă al aplicației „Apel 112” pe specificațiile fiecărui soft în parte.

Totodată, precizăm că art. 45 din *Constituția României* garantează accesul liber al persoanei la o activitate economică și libera inițiativă, precum și exercitarea acestora. Acest drept fundamental trebuie interpretat în corelație cu art. 135 alin. (2) lit. a) din *Constituție*, conform căruia statul trebuie să asigure libertatea comerțului, protecția concurenței loiale și crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție.

În ceea ce privește conținutul libertății economice, acest drept implică, pe lângă dreptul de a începe o activitate economică, exercitarea acesteia într-un mediu concurențial, nedistorsionat de bariere legale discriminatorii și practici anticoncurențiale. În jurisprudența constituțională, s-a statuat că libertatea comerțului apare ca fiind o cerință

fundamentală a economiei de piață, care presupune participarea neîngrădită a comercianților la schimburile de mărfuri și servicii.

Desigur, libertatea economică nu este absolută, ci trebuie exercitată în condițiile legii, în jurisprudența Curții Constituționale statuându-se că în contextul specificului economiei de piață, rolul statului se limitează la crearea cadrului general, economic, social și politic, necesar pentru derularea activității agenților economici, fapt ce implică adoptarea unor reglementări restrictive, dar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor.

Astfel, prevederea inițiatorului referitoare la obligația impusă operatorilor economici de a produce sau comercializa doar telefoane mobile care au pre-instalate aplicațiile unice de apel de urgență și mesaje de urgență este de natură a aduce atingere dreptului fundamental reglementat de art. 45 ce garantează libertatea comerțului, cerință esențială a economiei de piață. Astfel, în opinia noastră, este esențial a se avea în vedere că, în contextul economiei de piață, pe teritoriul României își desfășoară activitatea economică și operatori ce produc sau comercializează telefoane mobile ale căror sisteme de operare este posibil să nu permită sau să fie incompatibile cu instalarea aplicațiilor unice de apel de urgență și mesaje de urgență, drept consecință, pentru aceștia, măsura propusă va constitui o barieră în desfășurarea activității lor economice.

Din jurisprudența instanței de contencios constituțional, reiese că limitările ce pot fi aduse libertății economice trebuie să îndeplinească următoarele condiții: să fie nediscriminatorii, să fie justificate de un interes general, să fie necesare obiectivului urmărit de legiuitor și proporționale cu scopul propus.

3. Referitor la soluția propusă la pct. 4 din inițiativa legislativă privind restricționarea imediată a accesului la SNUAU în cazul apelurilor/mesajelor agresive, considerăm că implementarea unei asemenea soluții normative este contrară însuși scopului avut în vedere prin adoptarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2008*, respectiv accesul tuturor cetățenilor la numărul unic de urgență 112 și este de natură să aducă atingere inclusiv dreptului fundamental la viață al persoanei care are nevoie urgentă de asistență medicală.

Totodată, precizăm că în conformitate cu dispozițiile art. 70 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2011 privind comunicațiile electronice*, cu dispozițiile art. 26 alin. (2) și (3) din *Directiva (UE) nr.*

2002/22/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind serviciul universal și drepturile utilizatorilor cu privire la rețelele și serviciile electronice de comunicații și cu dispozițiile art. 109 din Codul european al comunicațiilor electronice, statele membre, după consultarea autorităților naționale de reglementare, a serviciilor de urgență și a furnizorilor de servicii de comunicații electronice, au obligația să se asigure că furnizorii de servicii de comunicații interpersonale bazate pe numere, destinate publicului, în cazul în care serviciile respective permit utilizatorilor finali să efectueze apeluri către un număr din cadrul unui plan de numerotație național sau internațional, oferă acces la serviciile de urgență prin intermediul comunicațiilor de urgență către cel mai avansat PSAP.

Atragem atenția că nerespectarea normelor *Directivei nr. 2002/22/CE* ar putea conduce la sancționarea corespunzătoare a României pentru neîndeplinirea obligațiilor ce îi revin în calitate de stat membru al Uniunii Europene, în special obligația de a respecta cadrul legislativ european incident în domeniul comunicațiilor de urgență.

Mai mult, menționăm că restrângerea dreptului de a apela numărul de urgență 112 poate atrage anumite critici de neconstituționalitate, în sensul nerespectării dispozițiilor art. 53 alin. (2) din *Constituția României*, potrivit cărora restrângerea unor drepturi sau a unor libertăți poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică, măsura trebuind să fie proporțională cu situația care a determinat-o și să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății.

Totodată, atragem atenția că inițiativa legislativă nu prevede modalitatea de identificare a apelantului, în condițiile în care acest aspect devine sarcina operatorului care furnizează serviciul de telefonie.

În plus, în anumite cazuri, restrângerea dreptului de a apela numărul de urgență 112 nu afectează pe cel care a apelat abuziv numărul de urgență, ci îl afectează pe titularul abonamentului/postului telefonic, fapt ce contravine principiului răspunderii pentru fapta proprie, reglementat de art. 1357 din *Codul civil*.

4. Cu privire la aplicația unică pentru apeluri și mesaje de urgență, realizată de Serviciul de Telecomunicații Speciale, potrivit *Expunerii de motive*, aceasta permite condiții optimizate de localizare față de cele actuale, apelantul aflat în dificultate putând fi localizat cu rapiditate. Astfel, având în vedere că demersul legislativ are în vedere localizarea persoanelor prin intermediul unei aplicații unice, ce urmează a fi

pre-instalată pe toate dispozitivele mobile ce vor fi produse ori comercializate pe teritoriul României, din cuprinsul *Expunerii de motive* nu rezultă cu claritate în ce condiții se va realiza localizarea deținătorilor de telefoane mobile, respectiv dacă aceasta se face în mod automat, sau doar în momentul în care, persoana aflată în dificultate, apelează numărul unic de urgență sau transmite mesaje de urgență.

Având în vedere că reglementarea propusă este neclară și imprecisă din acest punct de vedere, pentru asigurarea respectării dreptului la viață intimă, familială și privată, garantat de art. 26 din *Constituția României*, precizăm că ar trebui instituite garanții adecvate și eficiente care să asigure utilizatorii că nu vor fi localizați în mod automat și fără știrea lor, fiind necesar totodată ca aceștia să își exprime acordul în mod expres pentru localizarea lor.

În acest sens, arătăm că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că: „*în materia drepturilor personale, cum sunt dreptul la viață intimă și libertatea de exprimare, precum și a prelucrării datelor cu caracter personal, regula unanim recunoscută este aceea a garantării și respectării acestor drepturi, respectiv a confidențialității, statul având, în acest sens, obligații majoritar negative, de obținere, prin care să fie evitată, pe cât posibil, ingerința sa în exercițiul dreptului sau al libertății*”.

Fără a nega scopul în sine avut în vedere de către inițiator, respectiv localizarea rapidă și optimă a persoanelor aflate în situații dificile și care au nevoie de asistență din partea autorităților competente, limitarea exercițiului unor drepturi personale (în cazul de față dreptul la viață intimă, familială și privată), în considerarea unor drepturi colective și interese publice, ce vizează siguranța națională, ordinea publică sau prevenția penală, trebuie realizată avându-se în vedere menținerea unui echilibru între interesele și drepturile individuale, pe de o parte, și cele ale societății, pe de altă parte¹. În acest sens a statuat și Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea din 6 septembrie 1978, pronunțată în Cauza Klass și alții împotriva Germaniei, că luarea unor măsuri de supraveghere, fără garanții adecvate și suficiente, poate duce la „*distrugerea democrației sub pretextul apărării ei*”.

¹ A se vedea *Decizia Curții Constituționale nr. 440/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii nr. 82/2012 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice și ale art. 152 din Codul de procedură penală*

Prin localizarea deținătorilor de dispozitive mobile, în mod automat și fără ca aceștia să își exprime acordul, se pot obține în concret date referitoare la viața privată a persoanei, locurile de ședere permanentă sau temporară, deplasările zilnice sau alte deplasări, informații la care nu este clar cine are acces și în ce condiții. Or, o atare limitare a exercițiului dreptului la viață intimă și privată trebuie să aibă loc într-o manieră clară, previzibilă și lipsită de echivoc, astfel încât să fie îndepărtată, pe cât posibil, eventualitatea arbitrariului sau a abuzului autorităților în acest domeniu.

Mai mult, reglementarea propusă nu cuprinde norme clare și precise cu privire la operațiunea de localizare, astfel încât persoanele deținătoare de dispozitive mobile cu aplicația unică pre-instalată să beneficieze de garanții suficiente care să asigure o protecție eficientă împotriva abuzurilor și a oricărui acces sau utilizări ilicite. Astfel, nu sunt prevăzute criterii obiective care să limiteze la strictul necesar numărul de persoane care au acces și pot utiliza ulterior datele referitoare la locația persoanelor, neexistând nici garanții legale privind utilizarea în concret a datelor reținute, pentru a îndepărta teama că drepturile persoanelor, de natură intimă, sunt violate.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,


Ludovic ORBAN
PRIM-MINISTRU

SENATUL ROMÂNIEI