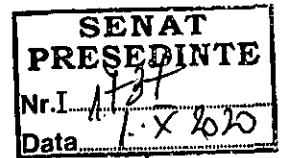




R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI



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.1615A/2020

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 5802 / 01 OCT 2020

Domnului
Robert Marius CAZANCIUC
Vicepreședinte al Senatului



În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, vă trimitem, alăturat, în copie, sesizarea formulată de Președintele României referitoare la neconstituționalitatea Legii pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații.

Vă adresăm rugămintea de a ne comunica punctul dumneavoastră de vedere până la data de 23 octombrie 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 11 noiembrie 2020.

Vă asigurăm, domnule Vicepreședinte, de deplina noastră considerație.

Președinte,

Prof.univ.dr. **Valer DORNEANU**



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosar nr. 1615A/2020

ROMÂNIA



CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ

NR. 5757 / 30 SEP 2020

PREȘEDINTELE ROMÂNIEI

București, septembrie 2020

CP1/1214/30.09.2020

Domnului VALER DORNEANU

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 Ordonanței de urgență a
Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea
Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații**

La data de 14 septembrie 2020, Parlamentul României a transmis Președintelui României, în vederea promulgării, Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații. Prin conținutul normativ, legea menționată contravine dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5), art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1), art. 117 alin. (3), art. 147 alin. (4), precum și art. 148 alin. (2) și (4) prin raportare la normele constituționale de referință,

respectiv art. 116 alin. (2) teza finală, art. 117 alin. (3) și art. 11, pentru motivele expuse în cele ce urmează.

1. Art. I pct. 1 din legea criticată - cu referire la art. 11 alin. (2), (3) și (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 – încalcă prevederile art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (1) din Constituție

La art. I pct. 1 din legea dedusă controlului de constituționalitate, cu referire la art. 11 alin. (2), (3) și (5) din OUG nr. 22/2009, se prevede că: „(2) Funcțiile de președinte și vicepreședinte ANCOM sunt funcții de demnitate publică asimilate funcției de ministru, respectiv secretar de stat, care conferă dreptul la organizarea cabinetului demnitarului, în conformitate cu dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare. (3) Personalului din cadrul cabinetului demnitarului i se aplică, în mod corespunzător, prevederile art. 18 alin. (4). (...) (5) Salariul președintelui ANCOM se stabilește la nivelul a 5 salarii medii la nivelul instituției, aferente lunii ianuarie a fiecărui an, salariul vicepreședinților ANCOM se stabilește la nivelul a 4,5 salarii medii la nivelul instituției, iar remunerarea membrilor Comitetului de reglementare se stabilește la nivelul a 4 salarii medii la nivelul instituției, aferente lunii ianuarie a fiecărui an”.

Potrivit art. 2 alin. (2) din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice: „Dispozițiile prezentei legi nu se aplică personalului din Banca Națională a României, Autoritatea de Supraveghere Financiară, Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei și Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații”. Analizând prevederile legale aplicabile celorlalte autorități publice autonome enumerate alături de ANCOM în cuprinsul art. 2 alin. (2) din Legea nr. 153/2017, se poate constata că niciuna dintre funcțiile de conducere de la nivelul fiecăreia dintre acestea nu este asimilată celor de ministru sau de secretar de stat.

Ca efect al normei deduse controlului de constituționalitate, prin asimilarea funcțiilor respective, ANCOM ar deveni singura autoritate dintre cele prevăzute de art. 2 alin. (2) din Legea nr. 153/2017 cu privire la care s-ar crea un regim juridic hibrid în privința statutului și salarizării aferente funcțiilor de demnitate publică. Astfel, pe de o parte, funcțiile respective vor deveni funcții de demnitate publică, asimilate în rang cu cele de ministru sau secretar de stat, însă, pe de altă

parte, salarizarea acestor funcții nu va urma regimul juridic pentru funcțiile cu care sunt asimilate, respectiv cel prevăzut în Anexa nr. IX din Legea-cadru nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Pe cale de consecință, asimilarea nou instituită nu ar mai justifica includerea ANCOM în rândul autorităților enumerate la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 153/2017, întrucât asimilarea ar atrage chiar incidența dispozițiilor cuprinse în Anexa nr. IX din Legea-cadru nr. 153/2017. Așadar, din coroborarea prevederilor de mai sus rezultă că regimul juridic al salarizării aplicabil funcțiilor de președinte și vicepreședinte ANCOM devine unul neclar, aspect ce ar conduce la încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție, în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

Totodată, potrivit art. 73 alin. (1) din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ: „Regimul incompatibilităților și al conflictului de interese aplicabil persoanelor care asigură conducerea autorităților administrative autonome și care au rang de ministru sau secretar de stat este cel prevăzut de Cartea I Titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările și completările ulterioare”. Conform art. 72 din Legea nr. 161/2003: „Persoana care exercită funcția de membru al Guvernului, secretar de stat, subsecretar de stat sau funcții asimilate acestora, prefect ori subprefect este obligată să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I”.

Așadar, asimilarea unei funcții de conducere din cadrul unei autorități publice autonome cu personalitate juridică, aflate sub control parlamentar, cum este ANCOM, cu o funcție de ministru sau secretar de stat nu se poate reduce numai la echivalarea declarativă a rangului stabilit de lege, ci atrage în mod necesar și aplicarea aceluiași regim juridic al conflictelor de interese și incompatibilităților, precum și aplicarea aceluiași regim juridic al salarizării. În aceste condiții, tratamentul juridic identic, unitar se fundamentează pe situațiile juridice similare în care se află aceste categorii de funcții, și asigură respectarea principiului egalității în drepturi prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție.

Deși *de lege lata* OUG nr. 22/2009 conține în art. 11 alin. (2) și (2¹) prevederi similare celor deduse controlului anterior de constituționalitate în ceea ce privește regimul juridic aplicabil în materia salarizării președintelui și vicepreședinților ANCOM, precum și asimilarea acestor funcții cu cele de ministru și, respectiv, de secretar de stat, acest aspect nu poate reprezenta o

justificare obiectivă pentru menținerea în ordinea normativă a unor reglementări ce contravin unor principii constituționale.

Dintr-o altă perspectivă, învederăm faptul că neclaritatea ce decurge din soluția legislativă a asimilării funcțiilor se extinde și cu privire la regimul juridic aplicabil salarizării personalului contractual încadrat la cabinetul demnitarului. Astfel, potrivit intervenției legislative de la art. I pct. 1 din legea criticată asupra dispozițiilor art. 11 alin. (3) din OUG nr. 22/2009: „Personalului din cadrul cabinetului demnitarului i se aplică, în mod corespunzător, prevederile art. 18 alin. (4)”.

Prin trimiterea la prevederile art. 18 alin. (4) din OUG nr. 22/2009 se instituie un regim particular pentru personalul din cabinetele demnitarilor menționați. Astfel, potrivit acestei dispoziții, care nu a fost modificată prin legea criticată: „Salarizarea personalului ANCOM și celelalte drepturi de personal se stabilesc exclusiv în condițiile Legii nr. 53/2003 - Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prin negociere în cadrul contractului colectiv de muncă la nivelul ANCOM și al contractului individual de muncă, în limitele bugetului de venituri și cheltuieli, prevederile actelor normative cu caracter general care vizează stabilirea drepturilor salariale colective sau individuale din sectorul bugetar nefiind aplicabile. Contractul colectiv de muncă se încheie cel mai târziu la data expirării contractului colectiv de muncă în vigoare”.

Considerăm însă că aceste dispoziții - concepute pentru personalul ANCOM angajat pe bază de concurs, cu contract individual de muncă - sunt incompatibile cu statutul personalului angajat la cabinetul demnitarului. Astfel, „dreptul la organizarea cabinetului demnitarului în conformitate cu dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare” din conținutul noului art. 11 alin. (2) din OUG nr. 22/2009 este conferit chiar în considerarea asimilării funcției de președinte ANCOM cu cea de ministru și, respectiv, a funcției de vicepreședinte ANCOM cu cea de secretar de stat. Pornind de la această rațiune, prin raportare la prevederile Codului administrativ, se poate constata că art. 382 lit. b) din acest act normativ prevede că personalului încadrat la cabinetul demnitarului nu i se aplică prevederile privind funcționarii publici, iar, potrivit art. 539 din același act normativ, funcțiile ocupate în cadrul cabinetelor demnitarilor și aleșilor locali și în cadrul cancelariei prefectului sunt funcții contractuale. Totodată, potrivit

art. 547 alin. (1) din Codul administrativ, „salarizarea personalului din cadrul cabinetului, respectiv cancelariei se face potrivit legii privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice”.

Rolul personalului contractual care ocupă funcțiile de personal contractual în cabinetele demnitarilor este cel de a-l sprijini pe demnitarul la cabinetul căruia este încadrat în realizarea activităților rezultate direct din exercitarea atribuțiilor care îi sunt stabilite prin Constituție sau prin alte acte normative, aspect prevăzut chiar de dispozițiile art. 541 alin. (2) din Codul administrativ.

Așadar, prin aceste dispoziții, legiuitorul a stabilit un statut unitar al categoriei persoanelor ce ocupă funcții în cadrul cabinetelor demnitarilor, în considerarea importanței funcției de demnitate publică. Tratatul juridic identic nu se justifică doar prin raportare la rolul acestei categorii de personal contractual, ci și prin raportare la ansamblul prevederilor de organizare și funcționare a administrației publice centrale.

Considerăm că soluțiile legislative cuprinse în alin. (2) și (3) ale art. 11 din legea criticată sunt contradictorii, aspect de natură a contraveni atât normelor de tehnică legislativă, cât și jurisprudenței instanței constituționale cu privire la calitatea și previzibilitatea normelor juridice. Astfel, potrivit alin. (2) al art. 11, organizarea cabinetului demnitarului se va realiza în conformitate cu prevederile Codului administrativ, inclusiv în materie de salarizare a acestei categorii de personal din fonduri publice, iar potrivit alin. (3) al aceluiași articol - coroborat cu norma de trimitere - salarizarea personalului încadrat la cabinetul demnitarului din cadrul ANCOM nu se va putea realiza în baza prevederilor actelor normative cu caracter general care vizează stabilirea drepturilor salariale colective sau individuale din sectorul bugetar, acestea fiind excluse expres de art. 18 alin. (4) din OUG nr. 22/2009 de la aplicare.

În situația de față, instituirea unui regim salarial diferit pentru persoanele încadrate la cabinetele demnitarilor aflați în conducerea ANCOM, respectiv a președintelui și a vicepreședinților ANCOM, echivalează practic cu reglementarea unui privilegiu nejustificat pentru această categorie de personal contractual, aspect ce contravine principiului egalității în drepturi, consacrat de art. 16 alin. (1) din Constituție.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „privilegiul se definește ca un avantaj sau o favoare nejustificată acordată unei persoane/categorii de

persoane; în acest caz, neconstituționalitatea privilegiului nu echivalează cu acordarea beneficiului acestuia tuturor persoanelor/categoriilor de persoane, ci cu eliminarea sa, respectiv cu eliminarea privilegiului nejustificat acordat”, iar nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului (Decizia nr. 102/2018).

În cadrul aceleiași categorii de personal, respectiv cel încadrat la cabinetele demnitarilor, stabilirea unui alt nivel de salarizare pentru personalul contractual încadrat la cabinetele demnitarilor din conducerea ANCOM - diferit de cel instituit de Codul administrativ pentru toate persoanele care ocupă o funcție în cadrul cabinetului unui demnitar - reprezintă un privilegiu și un tratament diferențiat, fără o justificare obiectivă și rezonabilă.

Așa cum s-a afirmat și în doctrină, aplicarea principiului egalității în drepturi reprezintă o situație particulară a principiului proporționalității, principiu general al dreptului constituțional. Aplicarea unui test al proporționalității în analiza rezonabilității unui tratament diferențiat pentru situații similare impune o analiză structurată referitoare la (i) gradul de adecvare a mijloacelor alese de legiuitor la nevoia socială la care intervenția acestuia răspunde („suitability”), (ii) necesitatea unei astfel de măsuri legislative („necessity”), care presupune existența unui scop legitim și analiza măsurii în care intervenția legiuitorului conduce la atingerea respectivului scop legitim, și nu în ultimul rând, (iii) analiza proporționalității respectivei măsuri („proportionality”), cu referire la conceptul de proporționalitate în sens restrâns.

Prin Decizia nr. 297/2014, instanța constituțională a reținut că: „pentru a constata dacă în cauză a fost încălcat principiul egalității în drepturi, Curtea urmează să realizeze o analiză structurată pe două paliere. Astfel, Curtea apreciază că, pentru început, trebuie stabilit dacă scopul urmărit este unul legitim, iar, dacă acest criteriu este îndeplinit, trebuie, în continuare, analizat dacă există un raport de proporționalitate rezonabil între scopul urmărit și mijloacele utilizate pentru atingerea acestuia”.

În situația de față, dezideratul urmărit de inițiatori, declarat în expunerea de motive a legii criticate, respectiv acela de a „întări capacitatea administrativă” a ANCOM - nu poate fi considerat un scop legitim care să justifice încălcarea unui principiu constituțional și, pe cale de consecință, să permită aplicarea unui tratament juridic diferențiat unor persoane aflate în aceeași situație juridică.

Așa cum s-a reținut în jurisprudența Curții Constituționale, „situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional. Această soluție este în concordanță și cu jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia orice diferență de tratament făcută de stat între indivizi aflați în situații analoage trebuie să își găsească o justificare obiectivă și rezonabilă” (Decizia nr. 297/2014).

Pentru toate aceste considerente, apreciem că dispozițiile art. 11 alin. (2), (3) și (5) din OUG nr. 22/2009, astfel cum au fost modificate prin legea criticată, contravin prevederilor art. 1 alin. (5) și art. 16 alin. (1) din Constituție.

2. Art. I pct. 2 din legea criticată - cu referire la art. 11¹ alin. (4) și art. 11² alin. (10) nou-introduse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 – încalcă prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție

Potrivit art. 11¹ alin. (1) din OUG nr. 22/2009, în forma propusă prin legea dedusă controlului de constituționalitate: „(1) Pentru aprobarea reglementărilor în sectorul comunicațiilor electronice, comunicațiilor audiovizuale și al serviciilor poștale, se constituie un Comitet de reglementare format din 7 membri, inclusiv președintele și cei 2 vicepreședinți”.

2.1. În forma propusă prin legea criticată, alin. (4) al art. 11¹ din OUG nr. 22/2009 prevede: „(4) Hotărârile adoptate sunt obligatorii pentru toți membrii; membrii care au votat împotriva pot solicita consemnarea opiniei separate în procesul-verbal al ședinței respective. Președintele este obligat să emită decizia prevăzută la art. 12 alin. (3), chiar dacă a votat împotriva sau nu a fost prezent la ședință”.

Potrivit art. 3 lit. c) și d) din OUG nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații: „În vederea realizării rolurilor sale, ANCOM îndeplinește următoarele funcții: (...) c) de reglementare a activităților în domeniul comunicațiilor electronice, comunicațiilor audiovizuale și al serviciilor poștale, prin adoptarea și implementarea de decizii cu caracter normativ și individual, precum și de proceduri funcționale, operaționale și financiare, prin care se pun în aplicare politicile în domeniu, de urmărire și control al respectării acestora; d) de elaborare

de norme secundare specifice domeniului comunicațiilor electronice și al serviciilor poștale;”.

Astfel, potrivit legii, funcția de reglementare a ANCOM se materializează prin emiterea de decizii, acestea fiind actele administrative prin care, în baza competenței atribuite de legiuitorul primar, ANCOM reglementează activitățile în domeniul comunicațiilor electronice, comunicațiilor audiovizuale, respectiv în domeniul serviciilor poștale.

Potrivit textelor criticate, Comitetul de reglementare al ANCOM adoptă reglementări în sectorul comunicațiilor electronice, comunicațiilor audiovizuale și al serviciilor poștale, prin adoptarea de hotărâri, cu majoritate simplă. Cu toate acestea, actele administrative prin care se materializează intențiile de reglementare ale Comitetului sunt decizii ale președintelui ANCOM.

În primul rând, este neclar regimul juridic al hotărârilor adoptate de Comitetul de reglementare al ANCOM, întrucât norma în cauză creează confuzie între decizia organismului colegial și actul în care aceasta se materializează. Practic o decizie a unui organism colegial deși ar trebui să se materializeze într-o hotărâre semnată de președintele instituției respective, în calitate de reprezentant al acesteia, este de fapt preluată în conținutul unei decizii emise de președintele ANCOM, ca și cum acest act ar reprezenta manifestarea sa exclusivă de voință. Pe de altă parte, nu este clar dacă aceste hotărâri sunt acte administrative în sensul art. 2 lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, dat fiind că acestea se materializează, potrivit dispozițiilor nou introduse, într-o decizie a președintelui ANCOM, motiv pentru care dispozițiile art. 11¹ alin. (3) și (4) din legea criticată sunt contrare art. 1 alin. (5) din Constituție în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii.

În al doilea rând, trimiterea la art. 12 alin. (3) din cuprinsul art. 11¹ este una eronată, dat fiind faptul că potrivit acestei prevederi: „(3) În exercitarea atribuțiilor sale, președintele emite decizii”. Or aceste acte sunt emise în exercitarea atribuțiilor Comitetului de reglementare al ANCOM și nu în exercitarea celor stabilite de lege pentru președintele ANCOM. Simpla trimitere la dispozițiile art. 12 alin. (3) nu este de natură să îndeplinească cerințele de calitate a normei. Astfel, din redactarea propusă prin legea criticată se poate înțelege că președintele este obligat să emită o decizie, inclusiv în situația în care ar constata existența unui motiv de nelegalitate.

2.2 În redactarea propusă prin legea criticată, art. 11² alin. (10) prevede: „(10) În cazul imposibilității definitive de exercitare a mandatului de către unul dintre membri, comisiile parlamentare prevăzute la alin. (3) propun celor două Camere ale Parlamentului, în termen de 30 de zile, persoana care va fi numită pentru durata rămasă până la încheierea mandatului, cu respectarea cerințelor de numire prevăzute în prezenta ordonanță de urgență”.

2.2.1 Considerăm că norma nou introdusă are un conținut neclar, întrucât nu se prevede momentul începerii curgerii termenului de 30 zile în care comisiile parlamentare - Comisia pentru tehnologia informației și comunicațiilor a Camerei Deputaților, Comisia pentru comunicații și tehnologia informației a Senatului, Comisia juridică, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților și Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului - trebuie să propună celor două Camere ale Parlamentului persoana care va fi numită pentru durata rămasă până la încheierea mandatului cu privire la care s-a constatat că a intervenit un caz de imposibilitate definitivă de exercitare a funcției de către persoana anterior numită în funcție.

În considerarea statutului juridic al ANCOM - cel al unei autorități administrative autonome, supuse unor reglementări europene în domeniul comunicațiilor - în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că interesul public protejat prin prevederile legale în materie este reprezentat și de necesitatea asigurării reglementării unitare și coerente a tuturor aspectelor privind organizarea și funcționarea ANCOM, precum și a evitării disfuncționalităților în activitatea acesteia (Decizia nr. 64/2018).

Potrivit art. 11² alin. (8) lit. a) din legea criticată: „Mandatul membrilor Comitetului de reglementare, inclusiv al președintelui și al vicepreședinților, încetează în următoarele situații: a) imposibilitatea de a-și îndeplini mandatul mai mult de 120 de zile calendaristice consecutive dintr-un interval de 140 de zile; (...)”.

În opinia noastră, în ceea ce privește posibilitatea numirii unei alte persoane în funcția de membru al Comitetului de reglementare pentru restul de mandat rămas, nu este clar dacă prevederea de la alin. (10) devine incidentă atunci când sunt îndeplinite condițiile cumulative prevăzute la alin. (8) lit. a) al art. 11², - respectiv dacă imposibilitatea exercitării mandatului a însumat mai mult de 120 de zile calendaristice consecutive dintr-un interval de 140 de zile - sau dacă imposibilitatea definitivă de exercitare a mandatului poate fi constatată

în alte împrejurări. Din această perspectivă, în lipsa definiției sintagmei „imposibilitate definitivă”, precum și a procedurii de constatare a acesteia, apreciem că art. 11² alin. (10) are un conținut neclar, aspect ce contravine prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție, care consacră principiul legalității, în componenta sa privind calitatea normei juridice, deoarece generează impredictibilitate și neclaritate prin utilizarea unei sintagme cu o largă semnificație, fără a o explicita.

În jurisprudența sa constantă în materie, Curtea Constituțională a statuat că una dintre dimensiunile principiului respectării legilor vizează calitatea actelor normative. De aceea, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat. Astfel, formularea cu o precizie suficientă a actului normativ permite persoanelor interesate - care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist - să prevadă într-o măsură rezonabilă, în circumstanțele speței, consecințele care pot rezulta dintr-un act determinat (Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 743/2011, Decizia nr. 1/2012, Decizia nr. 447/2013, Decizia nr. 1/2014, Decizia nr. 61/2018).

În ceea ce privește respectarea normelor de tehnică legislativă, apreciem că au fost nesocotite prevederile art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, potrivit cărora: „(4) Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”, ale art. 25 din același act normativ ce prevăd că: „În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se asigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările greșite.”, precum și ale art. 36 alin. (4) din aceeași lege, potrivit cărora: „(4) Redactarea textelor se face prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română modernă, cu evitarea regionalismelor. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia”.

Menționăm că în cazul Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energie (ANRE), care este tot o autoritate administrativă autonomă cu personalitate juridică, sub control parlamentar, art. 4 alin. (6) din OUG

nr. 33/2007, cu modificările și completările ulterioare, definește „imposibilitatea definitivă”.

2.2.2 În ceea ce privește atribuția comisiilor permanente prevăzută la alin. (10) al art. 11² de a propune celor două Camere ale Parlamentului persoana care va fi numită pentru durata rămasă până la încheierea mandatului, considerăm că norma are un conținut neclar, întrucât nu rezultă dacă Parlamentul se va pronunța numai cu privire la persoana propusă de comisiile permanente sau, în situația în care există mai multe persoane eligibile, Plenul se va pronunța cu privire la toate acestea. Prin folosirea singularului în cuprinsul sintagmei „persoana care va fi numită pentru durata rămasă până la încheierea mandatului” rezultă că, în realitate, comisiile parlamentare se vor substitui în competența Plenului Parlamentului. Această interpretare este întărită de conținutul art. 11 alin. (4) din legea criticată potrivit căruia: „Comisiile reunite prevăzute la alin. (3) vor efectua selecția propunerilor dintr-o listă, care conține un număr mai mare de candidați decât numărul membrilor ce urmează a fi numiți, exclusiv pe baza criteriilor prevăzute la alin. (5) și la art.11¹ alin. (6)”.

În măsura în care Parlamentul nu ar face decât să valideze selecția efectuată deja de comisiile permanente, votul ar fi unul pur formal. Or, actul numirii implică voința liberă, capacitatea neîngrădită de opțiune și cunoașterea tuturor aspectelor asupra cărora Plenul Parlamentului urmează să se exprime prin vot.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reținut că „elementele ce configurează conceptul de comisie parlamentară sunt caracterul pregătitor, prealabil, al lucrărilor lor, aspectul de organ intern al Camerelor destinat ca, prin activitatea lui, să poată oferi acestora toate elementele necesare luării unei decizii. Ele trebuie să dispună de toate condițiile pentru a culege și a oferi acele date necesare plenului unei Camere sau Parlamentului spre a-și fonda, în mod optim, luarea unei decizii. Din acest considerent, organizarea și funcționarea lor sunt amănunțit reglementate, potrivit art. 61 alin. (1) din Constituție [art. 64 alin (1) din Constituția revizuită], prin regulamentul fiecărei Camere. Dispozițiile constituționale nu fac decât să exprime acest rol subordonat, pregătitor, al activității comisiilor, diferențiat conform tipologiei lor, cuprinsă, de altfel, în prevederile art. 61 alin. (4) din Constituție [art. 64 alin. (4) din Constituția revizuită]: «Fiecare Cameră își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele își pot constitui comisii comune.» (Decizia nr. 48/1994).

Parlamentul „nu poate fi reprezentat sau înlocuit de niciunul dintre organele sale interne și pe care chiar el și le înființează, din simplul motiv că el nu poate delega nimănui - și cu atât mai puțin unui grup de parlamentari - suveranitatea națională cu care electoratul l-a împuternicit în urma alegerilor parlamentare. [...] Deplasarea [...] unui centru de decizie constituțional (Parlamentul) la comisii ale acestuia nu este conformă cu menirea celui dintâi, exprimată clar în prevederile art. 110 și art. 58 din Constituție [art. 111 și art. 61 din Constituția revizuită]” (Decizia nr. 209/2012).

În opinia instanței constituționale, „tocmai în considerarea caracterului de organe de lucru interne al comisiilor parlamentare, natura juridică a rapoartelor sau a avizelor adoptate de acestea este aceea a unui act preliminar, cu caracter de recomandare, adoptat în scopul de a sugera o anumită conduită, sub aspect decizional, plenului fiecărei Camere sau Camerelor reunite. Rapoartele și avizele nu au caracter obligatoriu din perspectiva soluțiilor pe care le propun, Senatul și Camera Deputaților fiind singurele corpuri deliberative prin care Parlamentul își îndeplinește atribuțiile constituționale. Acesta este motivul pentru care Curtea a concluzionat (a se vedea Decizia nr.209 din 7 martie 2012, precitată) că „situația în care o comisie parlamentară, din diverse motive, nu-și poate duce la îndeplinire activitatea, respectiv întocmirea unui raport sau a unui aviz, nu este de natură a împiedica plenul fiecărei Camere de a dezbate și de a decide direct asupra problemelor care intră în atribuțiile sale. În fond, specificul activității unei Camere a Parlamentului este de a adopta o decizie colectivă, luată cu majoritatea voturilor, după o dezbateră publică. Orice altă concluzie ar echivala, pe de o parte, cu o supradimensionare a rolului comisiilor de lucru ale Parlamentului, prin atribuirea unor efecte mult sporite actelor pe care aceste organe de lucru le adoptă, împrejurare care excedează cadrului constituțional și regulamentar în care acestea activează, și, pe de altă parte, ar echivala cu o deturnare a rolului Parlamentului, în ansamblul său, ca organ reprezentativ suprem al poporului român, care beneficiază de o legitimitate originară, fiind exponentul intereselor întregii națiuni” (Decizia nr. 416/2019 par. 46).

Așadar, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, persoanele care și-au depus candidatura și îndeplinesc condițiile legale pentru numire trebuie să aibă vocație egală sub aspectul eligibilității, iar asupra candidaturilor acestora numai plenul se poate pronunța. Cu titlu de exemplu, învederăm faptul că în cazul alegerii celor doi reprezentanți ai societății civile în Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit dispozițiilor art. 20 din Legea nr. 317/2004 privind

Consiliul Superior al Magistraturii, Senatul alege dintre candidații care și-au depus candidaturile la Biroul permanent al Senatului și care îndeplinesc condițiile pentru a fi aleși.

3. Art. I pct. 2 din legea criticată - cu referire la art. 11¹ alin. (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 - încalcă art. 1 alin. (5), art. 117 alin. (3) și art. 147 alin. (4) din Constituție

Potrivit art. 11¹ alin. (7) din legea criticată: „Sfera reglementărilor care intră în competența Comitetului de reglementare și modalitatea de adoptare a acestora se stabilesc prin regulament propriu al ANCOM”.

În primul rând, această dispoziție intră în contradicție chiar cu celelalte dispoziții care reglementează funcționarea Comitetului de reglementare, cuprinse în art. 11¹ alin. (2) - (5), întrucât „modalitatea de adoptare a reglementărilor” este stabilită de dispozițiile menționate, prin hotărâre adoptată de majoritatea membrilor, urmată de o decizie a Președintelui ANCOM. În aceste condiții, dispoziția care menționează stabilirea prin regulamentul propriu al ANCOM a modalității de adoptare a reglementărilor emise de Comitetul de reglementare este una contradictorie, ce încalcă exigențele de calitate a legii stabilite de art. 1 alin. (5) din Constituție, astfel cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale.

În al doilea rând, „sfera reglementărilor care intră în competența Comitetului de reglementare” este deja stabilită de art. 11¹ alin. (1) din legea supusă controlului de constituționalitate, și anume: reglementările din sectorul comunicațiilor electronice, comunicațiilor audiovizuale și al serviciilor poștale.

Potrivit art. 10 alin. (1) din OUG nr. 22/2009, ANCOM are printre atribuțiile sale generale următoarele: „1. elaborează și adoptă norme tehnice, în domeniul comunicațiilor electronice, comunicațiilor audiovizuale, echipamentelor radio și echipamentelor terminale de telecomunicații, inclusiv din punctul de vedere al compatibilității electromagnetice, și serviciilor poștale, precum și pentru utilizarea resurselor de numerotație; 2. asigură, în calitate de autoritate de reglementare, reprezentarea în instituții și în organizații internaționale din domeniul reglementării comunicațiilor electronice, comunicațiilor audiovizuale, echipamentelor radio și echipamentelor terminale

de comunicații electronice, compatibilității electromagnetice și serviciilor poștale, susținând, în cadrul acestora, politica și strategia națională în domeniu, și poate primi mandat pentru a încheia acorduri internaționale cu caracter tehnic”. Astfel, dispozițiile care se referă în mod direct la funcția de reglementare a ANCOM, inclusiv cele care stabilesc sfera reglementărilor care intră în competența Comitetului de reglementare, se referă, de fapt, la atribuțiile acestei autorități publice autonome aflate sub control parlamentar și înființată potrivit art. 117 alin. (3) din Constituția României.

Or, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, în ceea ce privește conceptul de înființare a unei autorități administrative autonome, „acesta cuprinde elementele de bază care definesc natura juridică a autorității publice în cauză, drept pentru care acestea trebuie să facă obiectul legii organice” (Decizia nr. 52/2018). Astfel, art. 117 alin. (3) din Constituție, atunci când dispune că înființarea unei autorități administrative autonome se realizează prin lege organică, nu se limitează numai la dispoziția de înființare, ci are în vedere și aspectele esențiale care sunt în legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare [atribuțiile și actele acestora]. Așa cum a reținut Curtea, „o asemenea autoritate nu ființează numai prin simplul fapt al existenței sale, ci prin atribuțiile și actele pe care le emite, acestea din urmă fiind cele care produc consecințe juridice. Așadar, atunci când legiuitorul constituant s-a referit la înființarea unei autorități administrative prin lege organică a avut în vedere atât dispoziția de înființare propriu-zisă, cât și cele ce sunt asociate în mod intrinsec acesteia, respectiv cele prin care se stabilesc atribuțiile, categoriile de acte administrative emise și efectele acestora”.

Așadar, inclusiv „sfera reglementărilor care intră în competența Comitetului de reglementare” trebuie să fie stabilită prin lege organică, dat fiind că aceasta dă expresie atribuțiilor de reglementare ale ANCOM, și nu prin regulamentul propriu al acestei autorități. Or, actele unei autorități administrative autonome sunt aspecte esențiale care au legătură intrinsecă cu dispoziția normativă de înființare, motiv pentru care modul lacunar de reglementare contravine celor statuate în jurisprudența Curții și încalcă art. 1 alin. (5) din Constituție, în dimensiunea sa referitoare la calitatea legii, astfel cum aceasta a fost dezvoltată în jurisprudența Curții Constituționale.

Pentru aceste considerente, apreciem că dispoziția art. 11¹ alin. (7) încalcă prevederile art. 117 alin. (3) și ale art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală.

4. Art. I pct. 2 din legea dedusă controlului de constituționalitate - cu referire la art. 11² alin. (5) din OUG nr. 22/2009 - încalcă art. 16 și art. 148 alin. (2) și (4) prin raportare la art. 31, art. 45, art. 116 alin. (2) și art. 117 alin. (3) din Constituție

Potrivit art. 11² alin. (5) nou introdus: „Membrii Comitetului de reglementare, inclusiv președintele și vicepreședinții, trebuie să îndeplinească următoarele condiții pentru numire: a) să fie cetățeni români, cu o experiență de cel puțin 5 ani în domeniul comunicațiilor, în domeniul științelor ingineresti, în domeniul economic, juridic sau în alte domenii ale științelor sociale; b) să nu exercite alte funcții publice sau private, cu excepția celor didactice din învățământul superior, a creațiilor artistice și literare; c) să nu aibă antecedente penale; d) să nu dețină acțiuni sau părți sociale, direct sau indirect, la societăți cu activități în domeniul comunicațiilor electronice și serviciilor poștal sau cu alte activități din domeniul de reglementare al ANCOM și să nu facă parte din organele de conducere ale unor astfel de societăți; e) în timpul exercitării mandatului, președintele și vicepreședintele nu pot fi membri ai unui partid politic”.

Învederăm că dispozițiile art. 11² alin. (5) lit. e) sunt preluate din cuprinsul art. 11 alin. (3) din legea aflată în vigoare, care prevede această condiție pentru conducerea ANCOM, formată însă, în prezent, doar din președinte și doi vicepreședinți, ca o garanție firească a respectării cerinței independenței ANCOM, așa cum aceasta este prevăzută în reglementările europene. Având în vedere că legea dedusă controlului de constituționalitate instituie un organism colectiv - Comitetul de reglementare al ANCOM, format din 7 membri care va îndeplini funcția de reglementare în sectorul comunicațiilor electronice și audiovizuale, precum și al serviciilor poștale - apreciem că reglementarea criticată este una incompletă, iar incompatibilitatea nu ar trebui să se limiteze doar la unii dintre membrii Comitetului de reglementare.

Potrivit considerentului nr. 13 din Directiva nr. 2009/140/CE, de altfel reflectat în cuprinsul art. 3 din Directiva nr. 2002/21/CE, cu modificările și completările ulterioare, România are obligația de a se asigura că ANCOM este protejată de intervenții externe sau de presiuni politice care ar pune sub semnul întrebării independența și neutralitatea acesteia în exercitarea atribuțiilor.

Astfel, potrivit art. 3 alin. (2) din Directiva nr. 2002/21/CE, consolidată, „(2) Statele membre garantează independența autorităților naționale de reglementare, asigurându-se că acestea sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de toate organizațiile care furnizează rețele, echipamente sau servicii de comunicații electronice. Statele membre care păstrează proprietatea sau controlul asupra unor întreprinderi care furnizează rețele și/sau servicii de comunicații electronice asigură separarea structurală efectivă a funcției de reglementare, pe de o parte, de activitățile legate de proprietate sau control, pe de altă parte”. În continuare, se arată că „(3) Statele membre se asigură că autoritățile naționale de reglementare își exercită competențele în mod imparțial, transparent și în timp util.”, iar alin. (3a), introdus de Directiva 2009/140/CE menționează că autoritățile naționale „acționează independent și nu solicită și nici nu primesc instrucțiuni de la un alt organism în legătură cu îndeplinirea acestor sarcini care le revin în temeiul normelor de drept intern care pun în aplicare normele comunitare. Acest lucru nu exclude supravegherea în conformitate cu dreptul constituțional național”.

Toate aceste garanții sunt dezvoltate și de Codul european al comunicațiilor electronice instituit prin Directiva UE nr. 2018/1972 în vederea asigurării unei aplicări mai eficiente a cadrului de reglementare și pentru a spori autoritatea și gradul de previzibilitate al deciziilor luate de autoritățile de reglementare din statele membre. Potrivit art. 8 din acest act denumit „Independența politică și răspunderea autorităților naționale de reglementare”, se prevăd următoarele: „(1) Fără a aduce atingere articolului 10, autoritățile naționale de reglementare acționează în mod independent și obiectiv, inclusiv la conceperea procedurilor interne și organizarea personalului, își desfășoară activitatea într-un mod transparent și responsabil, în conformitate cu dreptul Uniunii, și nu solicită și nici nu primesc instrucțiuni de la niciun alt organism în legătură cu îndeplinirea sarcinilor care le sunt atribuite în temeiul dreptului intern care transpune dreptul Uniunii. (...)”.

În aceste condiții, posibilitatea a patru dintre cei șapte membri ai Comitetului de reglementare al ANCOM de a deține concomitent și calitatea de membru al unui partid politic vine într-o evidentă contradicție cu dispozițiile legale mai sus indicate și contravine obligațiilor asumate de România în calitate de stat membru al Uniunii Europene. Din acest motiv, apreciem că deținerea concomitentă a funcției de membru în Comitetul de reglementare și de membru al unui partid politic nu le conferă acestora garanția de neutralitate, indispensabilă

în exercitarea atribuțiilor de reglementare a unui sector de o deosebită importanță atât în plan național, dar mai ales în plan european. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât hotărârile sunt adoptate cu majoritate simplă, în prezența a cel puțin patru dintre membrii săi, care pot fi chiar patru membri de partid. Într-o astfel de situație, independența funcțională a autorității de reglementare devine un concept pur declarativ.

Constituantul român a consacrat prioritatea dreptului UE față de dreptul intern în cuprinsul art. 148 alin. (2) din Constituție și anume, a tratatelor constitutive și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu care au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne.

Așa cum a reținut Curtea Constituțională în jurisprudența sa, toate actele normative interne, indiferent dacă acestea sunt adoptate în domenii care nu fac obiectul transferului de competențe sau în domenii partajate, „ele trebuie să respecte supremația Constituției României, potrivit art. 1 alin. (5)” (Decizia nr. 80/2014).

În jurisprudența sa, Curtea a statuat că „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, ca normă interpusă celei de referință, implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate” (Decizia nr. 668/2011, Decizia nr. 921/2011).

Din această perspectivă, apreciem că ambele condiții dezvoltate în jurisprudența Curții sunt îndeplinite.

În primul rând, normele invocate, cuprinse în textul Directivei 2002/21/CE în cuprinsul art. 3 alin. (2), (3) și (3a), sunt suficient de clare și menționează în mod expres independența funcțională a autorităților de reglementare. Mai mult, art. 3 alin. (3a) se circumscrie chiar unuia dintre obiectivele Directivei nr. 2009/140/CE, enunțat în preambulul acesteia, la considerentul nr. 13, și anume protejarea autorităților de intervenții externe sau de presiuni politice. Astfel, independența autorității trebuie să fie una efectivă, nu doar în raport cu actorii

economici, ci și în raport cu cei politici. Acest deziderat este dezvoltat și de Directiva UE nr. 2018/1972, care statuează în mod clar la art. 8, denumit chiar „Independența politică și răspunderea autorităților naționale de reglementare”.

În mod evident, independența politică implică o conducere formată din persoane neafiliate politic, fără ca acest lucru să excludă „supravegherea în conformitate cu dreptul constituțional național”, așa cum se precizează chiar în textul directivei, și anume controlul parlamentar.

Or, statutul de autoritate administrativă autonomă a fost acordat ANCOM tocmai în urma deschiderii unei proceduri privind încălcarea dreptului UE de către Comisia Europeană, iar așa cum se arată și în preambulul OUG nr. 22/2009, o astfel de soluție a avut rolul de a „aduce stabilitate instituțională autorității naționale de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice, adoptarea proiectului de act normativ fiind în măsură, totodată, să creeze premisele închiderii procedurii de încălcare a normelor comunitare”. Controlul parlamentar este realizat prin prezentarea și dezbateră raportului anual al ANCOM, prin prezentarea unui program de remediere a eventualelor lipsuri din raport, potrivit art. 15.

Așa cum s-a arătat și în doctrină, transpunerea acquis-ului comunitar a implicat adaptarea practicilor instituționale ale statelor membre ale Uniunii Europene la noile exigențe, având loc o asimilare constituțională a agențiilor, sub forma autorităților administrative autonome, dar care „se bazează, în mare măsură, și pe adecvarea lor la structurile instituționale pre-existente ale statului respectiv”. (E. S. Tănăsescu, *The impact of accountability agencies on the EU in Governance and Constitutionalism*, Routledge, 2019). Totodată, în doctrină se subliniază rolul neutralității politice ale unor astfel de agenții, conduse de profesioniști în diverse domenii, având rolul de a susține o integrare funcțională la nivelul Uniunii Europene care depășește granițele statelor și politicii. (Florin Coman-Kund, *Assesing the role of EU agencies in the enlargement process: the case of European Aviation Safety Agency*, Croatian Yearbook of European Law and Policy, 8, 2012).

În considerarea acestor argumente, apreciem că dispozițiile din directivele europene invocate sunt suficient de clare și precise prin însăși textul lor, dezvoltat și în preambulul acestor acte, referindu-se la independența autorităților de reglementare în raport cu factorul politic.

În al doilea rând, dispozițiile invocate se circumscriu și unui anumit nivel de relevanță constituțională. Așa cum am menționat, acordarea statutului de autoritate administrativă autonomă al ANCOM s-a realizat tocmai pentru ca această autoritate de reglementare să beneficieze de garanții corespunzătoare, nefiind într-o relație de subordonare cu nicio autoritate sau instituție publică. Astfel, statutul autorităților administrative autonome este eliberat de orice forme de control care ar putea să le împiedice să își îndeplinească rolul. Independența acestor autorități oferă un surplus de imparțialitate în domeniul protejării drepturilor și libertăților, dar și în contextul deschiderii concurenței economice în domenii caracterizate prin monopol sau oligopol. Distinct de autonomia ANCOM și statutul acestei autorități, este evident și faptul că membrii din organele de conducere ale acesteia trebuie să se bucure de anumite garanții care să le permită acestora să își exercite atribuțiile în deplină independență.

Spre exemplu, potrivit art. 49 alin. (2) din Legea nr. 94/1992: „Se interzice membrilor Curții de Conturi să facă parte din partide politice sau să desfășoare activități publice cu caracter politic”. De asemenea, potrivit art. 15 alin. (8) din Legea concurenței nr. 21/1996: „Membrii Plenului Consiliului Concurenței și inspectorii de concurență nu pot face parte din partide sau alte formațiuni politice”. Astfel, prevederile din directivele invocate se circumscriu unui anumit nivel de relevanță constituțională, și anume, chiar natura unei autorități administrative autonome, reglementată de dispozițiile art. 116 alin. (2) și art. 117 alin. (3). O interpretare contrară ar goli de conținut chiar statutul juridic al acestor autorități.

Cadrul european de asigurare a unei convergențe a sectoarelor telecomunicațiilor, a mijloacelor de informare în masă și a tehnologiei informaționale este relevant și din perspectiva obligației statului de a asigura protecția concurenței loiale, potrivit art. 135 alin. (2) lit. a) și, implicit, libertatea economică garantată de art. 45 din Constituție.

De asemenea, independența autorităților naționale de reglementare nu se circumscrie doar unei dimensiuni instituționale, ci are implicații chiar asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Potrivit art. 31 alin. (4) din Constituție, referitor la dreptul la informație, mijloacele de informare în masă, publice și private sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. De asemenea, serviciile publice de radio și de televiziune trebuie să garanteze grupurilor sociale și politice exercitarea dreptului la antenă.

Așa cum am arătat, noua directivă europeană, Directiva UE nr. 2018/1972 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice, nu numai că preia garanțiile existente, dar le și dezvoltă. Potrivit considerentului (5) din preambul: „Prezenta directivă creează un cadru juridic care să garanteze libertatea de a furniza rețele și servicii de comunicații electronice, sub rezerva îndeplinirii numai a condițiilor prevăzute de prezenta directivă și a oricăror restricții în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special măsuri cu privire la ordinea publică, siguranța publică și sănătatea publică, în concordanță cu articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta”)”. Totodată, potrivit paragrafului (15), directiva a fost elaborată și „în vederea asigurării faptului că utilizatorii finali și drepturile acestora sunt protejate în mod eficace și în egală măsură atunci când utilizează servicii echivalente din punct de vedere funcțional” serviciilor de telefonie vocală tradițională, de mesaje text (SMS-uri) și de transmisie prin poșta electronică.

Așadar, independența autorității de reglementare are implicații directe asupra bunei funcționări a pieței unice digitale și, în mod evident, asupra protecției drepturilor fundamentale de acces la informație (art. 31 din Constituție) și a libertății economice (art. 45 din Constituție). Din această perspectivă, apreciem că sunt îndeplinite ambele condiții stabilite de jurisprudența Curții Constituționale pentru ca normele de drept european invocate să reprezinte norme interpuase controlului de constituționalitate.

Nu în ultimul rând, prin adoptarea acestor dispoziții contrare dreptului Uniunii Europene, Parlamentul României și-a încălcat și obligația prevăzută de art. 148 alin. (4) de a garanta aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din reglementările comunitare cu caracter obligatoriu. Astfel, prin instituirea posibilității ca majoritatea membrilor din Comitetul de reglementare al ANCOM să fie membri ai unui partid politic, se încalcă atât dispozițiile art. 3 alin. (2), (3) și (3a) din Directiva 2002/21/CE, cât și dispozițiile art. 8 alin. (1) din Directiva UE nr. 2018/1972, toate aceste prevederi fiind clare și circumscrise unui anumit nivel de relevanță constituțională, așa cum am arătat anterior.

Art. 148 alin. (4) consacră o garanție instituțională, și anume faptul că Parlamentul este ținut, la rândul său, să contribuie, în limita competenței ce îi revine, la eficiența respectare și punere în aplicare a prevederilor din sistemul normativ european. O conduită contrară atrage răspunderea statelor pentru

nerespectarea sau greșita aplicare a dreptului comunitar (a se vedea CJCE, Andrea Francovich și Danila Bonifaci c. Italia).

Mai mult, în considerarea rolului Comitetului de reglementare al ANCOM și a atribuțiilor acestuia, a naturii sale de organism colegial și a modului său de funcționare, adoptând hotărâri cu votul majorității membrilor, toți membrii Comitetului de reglementare se află în aceeași situație juridică. Potrivit art. 11¹ alin. (6), tuturor membrilor Comitetului de reglementare al ANCOM li se aplică același regim juridic al incompatibilităților și conflictelor de interese prevăzut de Legea nr. 161/2003. În aceste condiții, restrângerea sferei de aplicare a art. 11² alin. (5) lit. e) doar la președintele și vicepreședinții ANCOM, nu numai că afectează independența autorității - contrar directivelor europene, ci instituie și un privilegiu pentru cei patru membri numiți de către Parlament, care pe durata mandatelor pot avea calitatea de membru al unui partid politic.

Acest aspect contravine art. 16 alin. (1) din Constituție, așa cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale, diferența de tratament juridic nefiind justificată obiectiv și rațional.

5. Dispozițiile art. II din legea dedusă controlului de constituționalitate contravin prevederilor art. 1 alin. (3) și (5), art. 15 alin. (2), art. 147 alin. (4), precum și ale art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, prin raportare la normele constituționale de referință, respectiv art. 116 alin. (2) teza finală, art. 117 alin. (3) și art. 11

Art. II din Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații prevede: „În termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei legi, se numește Comitetul de reglementare al Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, format din 7 membri, inclusiv președintele și cei 2 vicepreședinți, prevăzut la art. 11 alin. (1) - (7) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, aprobată prin Legea nr. 113/2010, cu modificările și completările ulterioare”.

În ceea ce privește sintagma „inclusiv președintele și cei 2 vicepreședinți”, apreciem că numirea unui nou președinte și a unor noi vicepreședinți ANCOM în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a legii criticate contravine art. 1 alin. (5), art. 15 alin. (2), art. 147 alin. (4), precum și art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție prin raportare la normele constituționale de referință, respectiv art. 116 alin. (2) teza finală, art. 117 alin. (3) și art. 11.

Menționăm că mandatul în curs al președintelui ANCOM încetează la data de 11 mai 2023, acesta fiind numit în funcție pentru perioada rămasă din mandatul de 6 ani început la data de 11 mai 2017, prin Hotărârea Parlamentului nr. 93 din 7 noiembrie 2017 (publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 877 din data de 7 noiembrie 2017). Totodată, mandatele în curs ale vicepreședinților ANCOM încetează pe data de 11 octombrie 2023, aceștia fiind numiți în funcțiile respective, pe o durată de 6 ani, prin Hotărârea Parlamentului nr. 79 din 11 octombrie 2017 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 805 din 11 octombrie 2017).

5.1 Regimul juridic al mandatelor în curs de la nivelul conducerii ANCOM este deja reglementat prin normele în vigoare și acestea produc efectele juridice prevăzute de OUG nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații cu modificările și completările ulterioare. Prin urmare, orice modificare a acestui regim nu poate fi realizată decât cu nerespectarea principiului neretroactivității legii civile, prevăzut de art. 15 alin. (2) din Constituție, și a principiului legalității consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la securitatea raporturilor juridice - astfel încât textul de la art. II din legea criticată nu poate viza decât situații viitoare ce se vor naște sub imperiul legii noi.

De asemenea, prin faptul că, potrivit soluției legislative propuse prin legea criticată, se intervine direct asupra duratei mandatelor în exercițiu, se nesocotește și o bogată jurisprudență a Curții Constituționale, aspect ce contravine art. 147 alin. (4) din Constituție (Decizia nr. 375/2005, Decizia nr. 61/2007 și Decizia nr. 534/2017).

Astfel, în Decizia nr. 534/2017, Curtea Constituțională a statuat că: „întrucât regimul juridic al mandatelor consiliilor de administrație ale S.R.R. și S.R.TV. este deja reglementat prin norme juridice în vigoare, care produc efecte juridice, Curtea constată că orice modificare a acestui regim, sub aspectul condițiilor de numire a membrilor, interdicțiilor, incompatibilităților sau cauzelor

de încetare a mandatelor, nu se poate realiza decât cu respectarea principiului neretroactivității legii civile. Toate aceste modificări nu pot viza decât o situație viitoare, care se va naște după intrarea în vigoare a noii legi, și nicidecum situații juridice constituite sub imperiul vechii legi, respectând dispozițiile în vigoare la data constituirii lor. (...) Așadar, Curtea constată că dispozițiile legale cuprinse în art. II din lege, care prevăd numirea unor noi consilii de administrație la Societatea Română de Radiodifuziune și la Societatea Română de Televiziune, în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a noii legi, cu consecința încetării de drept a mandatului consiliilor de administrație ale S.R.R. și S.R.TV. aflate în funcție, sunt neconstituționale, întrucât încalcă art. 15 alin. (2) din Legea fundamentală”.

5.2. De asemenea, prin efectul produs, dispozițiile art. II din legea criticată încalcă și Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru), modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, aspect ce contravine art. 148 din Constituție prin raportare la normele constituționale directe de referință, respectiv art. 116 alin. (2) teza finală, art. 117 alin. (3) și art. 11.

Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații a fost înființată ca autoritate publică autonomă cu personalitate juridică, sub control parlamentar, în conformitate cu prevederile art. 116 alin. (2) teza finală și art. 117 alin. (3) din Constituție, independența autorității naționale de reglementare cerută la nivel european, reprezentând, în esență, fundamentul autonomiei acesteia.

În acest sens, menționăm că, potrivit art. 25 alin. (2) din OUG nr. 22/2009: „Prezenta ordonanță de urgență transpune Directiva 2002/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind autorizarea rețelelor și serviciilor de comunicații electronice (Directiva privind autorizarea), publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L 108 din 24 aprilie 2002, și Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind cadrul comun de reglementare pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru), publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L 108 din 24 aprilie 2002, cu excepția prevederilor art. 3, 4, 8, 17 și 19. Prezenta ordonanță de urgență transpune prevederile art. 3,

4, 8, 17 și 19 din Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind cadrul comun de reglementare pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directiva-cadru), publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L 108 din 24 aprilie 2002, cu modificările ulterioare”.

În ceea ce privește Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru), modificată prin Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, la art. 3 alin. (3a) se prevede : „(...) Statele membre se asigură că conducătorul unei autorități naționale de reglementare menționate la primul paragraf sau, după caz, membrii organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul autorității sau înlocuitorul acestuia/înlocuitorii acestora nu poate/pot fi demis/demiși decât în cazul în care nu mai satisfac(e) condițiile necesare îndeplinirii sarcinilor sale/lor, precizate în prealabil în legislația națională. Decizia de demitere a conducătorului autorității naționale de reglementare sau, după caz, a membrilor organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul acesteia se face publică la momentul demiterii. Conducătorul demis al autorității naționale de reglementare sau, după caz, membrii demiși ai organului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul acesteia, primește/primesc o expunere a motivelor care se publică și are/au dreptul de a solicita publicarea acesteia, în cazul în care aceasta nu ar avea loc în lipsa solicitării sale/lor. (...)”.

Această soluție a legiuitorului european este justificată în considerentul nr. 13 al Directivei 2009/140/CE, potrivit căruia: „Independența autorităților naționale de reglementare ar trebui întărită pentru a asigura o aplicare mai eficientă a cadrului de reglementare și pentru a spori autoritatea și gradul de previzibilitate al deciziilor acestora. În acest scop, ar trebui prevăzute dispoziții exprese în dreptul național pentru a se asigura faptul că, în exercitarea atribuțiilor sale, o autoritate națională de reglementare responsabilă pentru reglementarea *ex ante* a pieței sau pentru soluționarea diferendelor dintre întreprinderi este protejată de intervenții externe sau de presiuni politice de natură să pună în pericol evaluarea independentă a chestiunilor înaintate acesteia. O astfel de influență din exterior face ca un organism național legislativ să fie nepotrivit pentru a acționa în calitate de autoritate națională de reglementare în temeiul cadrului de reglementare. În acest scop, ar trebui să fie stabilite în prealabil normele privind

motivele revocării din funcție a conducătorului autorității naționale de reglementare pentru a înlătura orice îndoială rezonabilă legată de neutralitatea respectivei autorități și de inflexibilitatea acesteia față de factorii externi. Este important ca autoritățile naționale de reglementare responsabile pentru reglementarea *ex ante* a pieței să beneficieze de propriul lor buget pentru a putea, în special, să recruteze personal suficient și calificat. Pentru garantarea transparenței, bugetul ar trebui publicat anual”.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate” (Decizia nr. 64/2018).

Astfel, apreciem că norma introdusă la art. 3 alin. (3a) de Directiva 2009/140/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 este una clară, care enunță cu exactitate obligațiile statelor membre, și anume o obligație pozitivă de a crea un cadru legislativ care să nu permită demiteri arbitrare ale conducătorilor autorității de reglementare și, totodată, o obligație negativă în sarcina statelor membre de abținere de la orice astfel de modalități de înlocuire a conducătorilor autorității de reglementare, cu excepția situației în care aceștia nu mai satisfac condițiile necesare îndeplinirii sarcinilor sale/lor, precizate în prealabil în legislația națională.

Totodată, și cea de a doua condiție dezvoltată în jurisprudența Curții Constituționale este îndeplinită, fiind în discuție chiar respectarea legislației europene, norma în discuție fiind circumscrișă unui nivel de relevanță constituțională și anume, obligația statului român de a respecta angajamentele asumate ce-i revin din tratatele la care este parte, precum și obligația Parlamentului de a duce la îndeplinire obligațiile ce rezultă din actul aderării și din „celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu”, inclusiv rezultatele la care statele trebuie să ajungă, potrivit Directivei nr. 2009/140/CE.

Din această perspectivă, soluția legislativă criticată contravine obiectivului Uniunii Europene de întărire a independenței autorităților naționale de reglementare, obiectiv pe care îl urmărește în prezent Directiva 2002/21/CE, încetarea anticipată a mandatelor respective fiind de natură a aduce atingere independenței autorității naționale de reglementare din România.

Numirea unui nou președinte și a unor noi vicepreședinți ANCOM înainte de expirarea mandatelor în exercițiu - respectiv anterior datei de 11 mai 2023, în ceea ce privește funcția de președinte ANCOM, și anterior datei de 11 octombrie 2023, în ceea ce privește cele două funcții de vicepreședinte ANCOM - echivalează cu o demitere implicită, pentru care nu poate fi stabilită în concret realizarea cerinței fixate în directiva-cadru, respectiv aceea ca persoana în cauză să nu mai satisfacă condițiile „necesare îndeplinirii sarcinilor sale/lor, precizate în prealabil în legislația națională” și pentru care se eludează exigența motivării deciziei demiterii.

Această modalitate de încetare a mandatelor în exercițiu de la nivelul conducerii ANCOM înainte de împlinirea termenelor apare cu atât mai arbitrară cu cât Parlamentul - autoritatea căreia îi revine atribuția de numire a conducerii ANCOM și, implicit, prin simetrie a demiterii acesteia - recurge la adoptarea unui act normativ ce are ca efect înlăturarea din funcție a unor persoane pe care chiar Parlamentul le-a desemnat, însă fără a mai fi nevoie de motivarea deciziei de înlăturare din funcție.

Mai mult, chiar și din perspectiva motivării acestei soluții legislative și a identificării acelei nevoi sociale reale care să conducă la necesitatea încetării mandatelor în curs, se poate constata că legea dedusă controlului de constituționalitate nu beneficiază de o temeinică fundamentare, aspect ce afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție prin raportare la prevederile Legii nr. 24/2000 cuprinse în art. 30 - Instrumentele de prezentare și motivare, art. 31 - Cuprinsul motivării și art. 32 - Redactarea motivării. În special, în ceea ce privește norma criticată (însă și în general în ceea ce privește legea în ansamblu), instrumentul de prezentare și motivare a legii criticate are un caracter sumar și nu ia în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația europeană și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Nu în ultimul rând, în realizarea rolului său constituțional, Parlamentul ar trebui să acționeze în calitate de autoritate care să garanteze aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din celelalte reglementări europene și să nu adopte acte normative cu efect contrar. Norma criticată, prin efectul asupra mandatelor în exercițiu contravine celor stabilite prin directiva menționată, afectând indirect independența autorității de reglementare din România, ceea ce ar putea antrena consecințe asupra realizării obiectivelor Uniunii Europene relative la rețelele transeuropene în sectorul telecomunicații, obiective menționate la art. 170 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.

Totodată, subliniem faptul că Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice - ce procedează la reformarea celor cinci directive care fac parte din cadrul de reglementare existent pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice, și anume Directivele 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE și 2002/58/CE, având termen de transpunere 21 decembrie 2020 - preia și dezvoltă conținutul prevederilor anterior menționate din directivele europene deja transpuse.

Astfel, potrivit art. 7 alin. (2) și (3) din Directiva UE nr. 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018: „(2) Statele membre se asigură că conducătorul unei autorități naționale de reglementare sau, după caz, membrii organismului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul unei autorități naționale de reglementare sau supleanții acestora nu pot fi demisi în timpul mandatului lor decât în cazul în care nu mai îndeplinesc condițiile cerute pentru îndeplinirea sarcinilor prevăzute în dreptul intern anterior numirii lor. (3) Decizia de demitere a conducătorului autorității naționale de reglementare sau, după caz, a membrilor organismului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul autorității se publică la momentul demiterii. Conducătorul demis al autorității naționale de reglementare sau, după caz, membrii demisi ai organismului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul autorității primesc o motivare a deciziei de demitere. Motivarea deciziei de demitere se publică la solicitarea persoanei interesate, dacă publicarea nu a avut loc din oficiu. Statele membre se asigură că această decizie face obiectul controlului jurisdicțional exercitat de o instanță, atât cu privire la aspecte de fapt, cât și cu privire la aspecte de drept”.

Așadar, noua directivă nu numai că preia soluțiile anterioare, ci chiar dezvoltă obligația statelor de a nu interfera cu mandatele în exercițiu ale conducerii autorităților naționale de reglementare.

Mai mult, persoanele al căror mandat va înceta în condițiile stabilite de art. II din legea criticată nu vor beneficia nici de garanția prevăzută de art. 7 alin. (3) din Directiva nr. 2018/1972, aceea ca decizia de demitere să poată fi supusă controlului jurisdicțional exercitat de o instanță, atât cu privire la aspecte de fapt, cât și cu privire la aspecte de drept. Din această perspectivă, precizăm că potrivit pct. 37 din considerentele Directivei 2018/1972: „Independența autorităților naționale de reglementare a fost întărită în cadrul revizuirii din 2009 a cadrului de reglementare pentru comunicațiile electronice pentru a asigura o aplicare mai eficientă a cadrului de reglementare și pentru a spori autoritatea și gradul de previzibilitate al deciziilor lor. În acest scop, era necesar să fie prevăzute dispoziții exprese în dreptul intern pentru a se asigura faptul că, în exercitarea atribuțiilor sale, o autoritate națională de reglementare este protejată de intervenții externe sau de presiuni politice de natură să pună în pericol evaluarea sa independentă a chestiunilor care îi sunt înaintate. O astfel de influență din exterior face ca un organism național legislativ să fie nepotrivit pentru a acționa în calitate de autoritate națională de reglementare în temeiul cadrului de reglementare. În acest scop, se impunea să fie stabilite în prealabil norme privind motivele revocării din funcție a conducătorului autorității naționale de reglementare pentru a înlătura orice îndoială rezonabilă legată de neutralitatea respectivului organism și de faptul că acesta ar putea fi influențat de factorii externi. Pentru a evita revocările din funcție arbitrare, membrii revocați din funcție ar trebui să aibă dreptul de a solicita ca instanțele competente să verifice existența unui motiv întemeiat de revocare din funcție, din rândul celor prevăzute în prezenta directivă. Astfel de revocări din funcție ar trebui să se refere numai la calificările personale sau profesionale ale conducătorului ori ale membrului în cauză. (...)”.

În considerarea argumentelor expuse, vă solicit să admiteți sesizarea de neconstituționalitate și să constatați că Legea pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2009 privind înființarea Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații este neconstituțională.

**PREȘEDINȚELE ROMÂNIEI
KLAUS - WERNER IOHANNIS**